30 años de SERPAJ 1981-2011



Derechos Humanos en el Uruguay

Informe 2011

Derechos Humanos en el Uruguay

Informe 2011



Servicio Paz y Justicia - Uruguay



Servicio Paz y Justicia
Joaquín Requena 1642
Tel. (+598) 2408 53 01
serpajuy@serpaj.com.uy
www.serpaj.com.uy
Montevideo - Uruguay
CP 11200

Impreso en Uruguay

Derechos Humanos en el Uruguay:
Informe 2011. Servicio Paz y Justicia - Uruguay
Montevideo - Uruguay, 2011

ISBN: 978-9974-564-36-7

Consejo Editor
Ana Juanche, Malena Laucero, Miguel Scapusio

Introducción
Ana Juanche

Derechos Civiles y Políticos
Ana Juanche, Malena Laucero, Miguel Scapusio (SERPAJ), Ariela Peralta, Liliana Tojo (CEJIL); Pablo Chargoñia; Juan Faroppa; Mirta Macedo; HIJOS; Ariel Silva; Diego Gonnet, Sandra Perdomo, Dominique Rumeau (PRISFAS); Raúl Zibechi; José Imaz (Coalición por una Comunicación Democrática); Margarita Navarrete (Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur); Rafael Paternain; Gabriel Tenenbaum; Javier Palummo (Fundación Justicia y Derecho); Rafael Bayce; Luis Pedernera, Juan Fumeiro (Comité de los Derechos del Niños Uruguay); Serrana Mesa (Mesa de Mujeres Privadas de Libertad); Adrián Arias, Marcelo Morales (Fundación Entre Todos); Guillermo Cardozo; Gianina Podestá (Observatorio del Sistema Judicial de la Fundación Justicia y Derecho).

Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Oscar Mañán, Flor Meza, Alejandra Umpiérrez (Capítulo Uruguay de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo); Noelia Maciel, Asamblea Afrodescendiente, José Portillo, Judith Brites; Lilián Abracinskas (MySU); Mario Pomatta, Héctor Zipriain, Vanessa Bustamante (Departamento Jurídico del PIT – CNT), Redes AT, Mariana Albistur (SERPAJ), Alberto Silva, Diego Sempol (Colectivo Ovejas Negras), Hendrina Roodenburg (Red de Apoyo al Migrante)

Anexo legislativo
Laura Bálsamo (SERPAJ)

Composición General
Ana Juanche

Diseño integral
Zonalibro

Fotografía de tapa
Guillermo Cardozo. *Apelación 1.* 1er Premio del Concurso "SERPAJ: 30 años de Lucha por los Derechos Humanos"

Fotografía interior
Nairi Aharonian, Mauricio Bruno, Guillermo Cardozo, Carolina Herrera, Mauro Jara, Juan José Lacuesta, Guzmán Queirolo; fotógrafos/as premiados del Concurso "SERPAJ: 30 años de Lucha por los Derechos Humanos"

SERPAJ en homenaje a los entrañables compañeros y compañeras
Perico Pérez Aguirre, Fernando Sorondo, Ana Hirsz, María Luisa González,
Angélica Márquez y Mario Costa, cuyo legado nos inspira y fortalece.

A los compañeros y compañeras del SERPAJ Uruguay:

Un fraterno abrazo y toda nuestra solidaridad al compromiso del Serpaj Uruguay, a todos los compañeros y compañeras que comparten las luchas y esperanzas.

En estos 30 años de caminar junto al pueblo y el continente latinoamericano, fueron marcando huellas en la lucha por los derechos humanos, la educación y la resistencia en la búsqueda de la verdad y la dignidad de las personas y la sociedad.

No puedo dejar de recordar a nuestro hermano Perico Pérez Aguirre, su testimonio de vida; los inicios del SERPAJ en Uruguay, a Efraín y a todos ustedes que han asumido con coraje y decisión en momentos difíciles la defensa de los derechos humanos.

Son una voz en el quehacer cotidiano, que anuncia y denuncia, sin dejar de construir espacios de libertad y participación social.

Desde Buenos Aires el SERPAJ Argentina les acompaña y les envía un fuerte abrazo de Paz y Bien.

Adolfo Pérez Esquivel
Premio Nobel de la Paz - 1980

SERPAJ y sus 30 años de lucha por los derechos humanos

Ana Juanche[1]

"Porque más allá de las éticas de la responsabilidad y de la convicción está la ética de la compasión, que no es, como muchos afirman confundiendo las cosas, hacer obras de caridad, sino un activar eficazmente el sentimiento de solidaridad con los últimos para que dejen de serlo de una vez por todas. Porque si es irresponsable vivir exclusivamente de principios ideales, también es inmoral el renegar de ellos y conformarse con lo que está dado, con la realidad tal como se me presenta. Ética y utopía no pueden disociarse."

(Pérez Aguirre, Luis María; Desnudo de Seguridades; Ediciones Trilce, Montevideo, 2001)

El Servicio Paz y Justicia, SERPAJ Uruguay, es en nuestro país la organización pionera en la promoción, educación y defensa de los derechos humanos y la paz. Fundado en 1981, en plena dictadura cívico – militar, celebra este año su 30 aniversario.

Desde aquel origen, caracterizado por un contexto político profundamente adverso -en el cual primó el rol de la defensa de los derechos humanos ante las flagrantes violaciones perpetradas por el terrorismo de estado- SERPAJ ha desarrollado múltiples líneas de pensamiento y acción.

Con una impronta fundacional fuertemente marcada por la centralidad de la ética, a lo largo de estos años ha permanecido como un actor clave a la hora de dar seguimiento al Estado en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos.

SERPAJ Uruguay desarrolla su misión desde una visión integral de los derechos humanos y su concepción en tanto *horizonte ético*; la inspiración cristiana, ecuménica y humanista; la cooperación entre las personas, las organizaciones y los pueblos para la defensa y promoción de los derechos fundamentales, y la convicción de que la paz es fruto de la justicia.

Forma parte de una red más amplia, el Servicio Paz y Justicia en América Latina, presente en trece países y con estatus consultivo ante el ECOSOC y la UNESCO.

SERPAJ se autoconcibe como parte del movimiento social por los derechos humanos y asume un rol en la construcción de una ciudadanía activa y, por ende, en la profundización de la democracia. Así, durante estos 30 años ha promovido la creación y el fortalecimiento de los espacios públicos de acción política en el ámbito nacional,

[1] Coordinadora Latinoamericana de SERPAJ y miembro de SERPAJ Uruguay.

mediante su interrelación con diversos actores de la sociedad civil así como con el Estado, focalizando su contribución a la definición e incorporación del enfoque de derechos en la agenda pública.

Entendiendo que la democracia participativa comporta procesos de transformación sociopolítica, que implican una permanente capacidad de generar propuestas y materializarlas, la labor de SERPAJ tiene un fuerte énfasis en la lucha por la igualdad. Nos referimos al ejercicio de derechos más allá de la igualdad formal, que debe entenderse como la lucha por la inclusión socioeconómica y por la redistribución del poder, en todos los espacios públicos y privados. "Está de moda y parecería que viene desde arriba. (…) pero nosotros sabemos que también, la presión, viene de abajo" (Huggins, 1995:78). Partimos de la premisa de que el movimiento de derechos humanos es un espacio privilegiado desde donde ejercer la ciudadanía activa. Por ello, exigimos el reconocimiento de nuestro estatus de actor social y político. Porque nuestra labor trasciende la reivindicación, la promoción y la defensa; relacionándonos con el Estado, elevamos nuestras propuestas a la vez que exigimos el cumplimiento de sus responsabilidades, haciendo uso de diferentes estrategias, con el objetivo de generar transformaciones. En este sentido cabe destacar que SERPAJ ha permanecido autónomo respecto de los partidos políticos y las distintas administraciones de gobierno, intentando sí permear sus contenidos ideológicos y sus propuestas, en plena conciencia de su opción política.

Nuestra opción ha sido también, caminar junto a otros/as. Así, es esencial a nuestra labor, el trabajo y la articulación con diferentes colectivos, organizaciones, instituciones y personas con las que compartimos una comunidad de valores. Son esas implicaciones simbólicas compartidas las que nos movilizan integralmente. Son estas redes las que permiten potenciar estrategias y socializar esos *significados comunes*; es esta interacción la que posibilita que incidamos en la opinión pública con la expectativa de que ésta incida a su vez, en la conformación de la cultura política.

La construcción ciudadana es un fin ético y también una herramienta para la equidad de todos los miembros de la sociedad, para aproximarse al bienestar común por encima de los intereses particulares (Lechner, 1991:110). Una ciudadanía incluyente requiere de la progresiva construcción y extensión de la ciudadanía activa y social; esto es, de actores sociales con capacidad para intervenir y con plenos derechos. También es indispensable un Estado que reconozca a los actores sociales y políticos, y que promueva los espacios de diálogo entre los poderes públicos y las organizaciones de la sociedad civil; en esto Uruguay todavía tiene un gran debe.

Como parte del movimiento de derechos humanos, impulsamos la transformación que va mas allá de la simple reivindicación de derechos, proponiendo su ejercicio social y no solamente el andamiaje del sistema de normas. Nuestra visión integral de la democracia alcanza las dimensiones individual y colectiva; incluye los derechos civiles y políticos pero los trasciende, toda vez que exige la materialización de los derechos

económicos, sociales y culturales atendiendo además a aquellas demandas de los colectivos específicos.

Hoy, 30 años después, reconocemos los avances que como país hemos logrado en la materia; sin embargo, enfatizamos que la democracia se profundiza toda vez que se desarrollan políticas públicas que, trascendiendo la formalidad de la norma, se concretan en el ejercicio de los derechos. Por esa razón y porque aún hay decenas de miles de uruguayos y uruguayas para los cuales los derechos humanos son todavía un horizonte de aspiraciones, en nuestro 30 aniversario renovamos nuestro compromiso.



© Guzmán Queirolo, *Auras de mayo*

Derechos Civiles y Políticos

Memoria y lucha contra la impunidad

La Sentencia de la Corte Interamericana en el caso Gelman vs Uruguay

Ariela Peralta y Liliana Tojo[1]

En febrero de este año la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió su Sentencia en el *caso Gelman*, siendo la primera vez -desde que Uruguay ratificó la Convención Americana de Derechos Humanos y reconoció la competencia contenciosa de este Tribunal en abril de 1985- que el pais fue declarado responsable por graves violaciones de derechos humanos.

La Sentencia de la Corte constituye un dato clave para "leer" las diferentes iniciativas desplegadas durante este año por los distintos actores involucrados en la la lucha contra la impunidad en Uruguay. En los parrafos que siguen ofreceremos una sintésis de los puntos principales abordados por la Corte Interamericana en su decisión y en los que sustenta la imputación de responsabilidad internacional de Uruguay.

El contexto de los hechos y la posición del Estado

El *caso Gelman* llevó a la instancia internacional un hecho paradigmático de la actuación de estructuras militares y de seguridad paralelas y secretas, resultado de la cooperación entre los paises de la región y que llevó el nombre de Operación Cóndor.

Los hechos expuestos ante la Corte referían el secuestro y la privación ilegal de libertad -en Argentina- de María Claudia García Iruretagoyena –quien se encontraba embarazada-, su posterior traslado a Uruguay donde permaneció en un centro clandestino de detención y dio a luz en cautiverio a su hija Macarena, y su desaparición forzada hasta el dia de hoy. Su hija Macarena fue entregada a otra familia y privada de su identidad, hasta que fuera encontrada por su abuelo, Juan Gelman, más de 20 años despúes, permaneciendo ambos hechos en la total impunidad como consecuencia –principalmente- de la vigencia de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado.

El proceso contencioso ante la instancia internacional se inició con la presentación de la denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el año 2006, aunque fue recién en agosto del 2010 -cuando el caso se encontraba en trámite

[1] Ariela Peralta –Subdirectora Adjunta de CEJIL- y Liliana Tojo –Directora del Programa para Bolivia y Cono Sur de CEJIL-.

El Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) ha actuado como representante de Juan y Macarena Gelman ante la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La versión completa de la Sentencia de la Corte se encuentra disponible en http://www.corteidh.or.cr/pais.cfm?id_Pais=3

ante la Corte- que Uruguay reconoció parcialmente las violaciones de derechos denunciadas, limitándose ese reconocimiento a los hechos ocurridos entre junio de 1973 y febrero de 1985, corte temporal que coincide con el gobierno de la última dictadura en Uruguay.

Los hechos denunciados constituyen desaparición forzada y reflejan una práctica sistemática del Estado

La Corte Interamericana estableció que lo ocurrido a María Claudia –y también a Macarena- debía ser tipificado como desaparición forzada. En sintonía con decisiones anteriores, puso en evidencia la complejidad que supone esta conducta delictiva: la trama de derechos afectados, su carácter continuado o permanente y la necesidad de considerar el contexto en que ocurrieron los hechos a efectos de analizar en forma integral las consecuencias del mismo.

En el caso de María Claudia, su estado de embarazo fue tenido en cuenta por la Corte, como condición de particular vulnerabilidad a partir de la cual estableció una afectación diferenciada: la instrumentalización del cuerpo de María Claudia en función del nacimiento y el período de lactancia de su hija, revela una particular concepción del cuerpo de la mujer que atenta contra su libre maternidad y puede ser calificada como una de las más graves y reprochables formas de violencia contra la mujer basada en su género (párrafos 97 y 98).

En relación con Macarena, la Corte entendió que la sustracción, supresión y sustitución de identidad que la afectó, constityó una forma particular de desaparición forzada que afectó su derecho a la identidad, entendido como un conjunto de atributos que permiten la individualizacion de la persona en sociedad y comprende varios otros derechos según la persona a la que afecte, y las circunstancias; en este caso fueron afectados el derecho al nombre, a la nacionalidad, a la personalidad jurídica, a la libertad personal, a la integridad personal y a la vida (párrafos 117 y siguientes).

Adicionalmente, la Corte estableció que la tipificación de desaparición forzada era la que debía primar en las investigaciones que correspondiera abrir o continuar a nivel interno, indicando expresamente que por tratarse de un delito de ejecución permanente, cuya consumación se extiende en el tiempo, el tipo penal de desaparición forzada debía aplicarse desde el momento de la entrada en vigor de la ley que lo establecía, sin que ello significase su aplicación retroactiva (párrafo 236).

Consideró también que los hechos de la desparición forzada presentaban especial gravedad ya que además de constituir una violación a una norma jus cogens, formaban parte de una práctica sistemática de terrorismo de Estado a nivel interestatal (párrafo 99).

La impunidad en casos de graves violaciones a los derechos humanos

Un parte sustantiva del análisis de la Corte Interamericana es dedicada a la Ley de Caducidad y, sin perjuicio de reconocer el avance que representa el fallo de la Suprema Corte de Justicia de Uruguay dictado en el marco del trámite del caso de Nibia Sabalsagaray (párrafos 219 y 239), considera que dicha Ley continúa constituyendo un obstáculo para el cumplimiento de la obligación estatal de investigar graves violaciones a los derechos humanos establecida en el derecho interamericano (párrafo 231) .

Con toda contundencia, y siguiendo la línea trazada en fallos anteriores, la Corte establece la manifiesta incompatibilidad de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que sus diposiciones impiden la investigación y sanción de graves violaciones a los derechos humanos. En consecuencia, declara que la misma no puede representar un obstáculo para la investigación y sanción de los hechos denunciados ni respecto de otros casos similares que puedan haber ocurrido en el país (párrafo 232).

En el mismo sentido, la Sentencia establece que el Estado debe disponer que ninguna otra norma análoga, como prescripción, irretroactividad de la ley penal, cosa juzgada, ne bis in idem, o cualquier excluyente similar de responsabilidad, sea aplicada en casos de este tipo (párrafo 254) .

La Corte se encarga también de abordar el hecho de que la Ley de Caducidad haya sido aprobada en un régimen democrático y respaldada por la ciudadanía a través de mecanismos de democracia directa (el referéndum del año 1989 y el plebiscito del año 2009) entendiendo que la incompatiblidad de las leyes de amnistía con el derecho internacional, no deriva de cuestiones como su origen formal, sino del aspecto material en cuanto violan el acceso a la justicia (párrafo 229), agregando además que la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de las mayorías (párrafo 239)

El fallo también se detiene en la valoración de las investigaciones abiertas en relación con el caso –las que a la fecha de la Sentencia se encontraban en presumario- concluyendo que las mismas habían sobrepasado cualquier parámetro de razonabilidad en la duración de los procedimientos y no habían primado los principios de efectividad en la investigación y sanción de los responsables (párrrafo 242).

Las reparaciones ordenadas por la Corte Interamericana: ruta mínima hacia la verdad y la justicia

La Sentencia de la Corte Interamericana establece una serie de reparaciones, que además de la compensación individual, apuntan a superar la impunidad y garantizar el derecho a la verdad de toda la ciudadanía uruguaya.

En este sentido, la Corte ordenó:

- que ni la Ley de Caducidad ni ningún otro eximiente de responsabilidad pueda representar un obstáculo para la investigación y sanción de los responsables por las graves violaciones de derechos humanos ocurridas durante la última dictadura militar en Uruguay;
- que las investigaciones judiciales sean llevadas adelante de manera eficaz, en un plazo razonable y garantizando el pleno acceso de las víctimas y/o sus familiares en todas las etapas de la investigación y juzgamiento de los responsables con capacidad para actuar durante las mismas;
- que los resultados de los procesos judiciales sean publicados para que sean conocidos por toda la sociedad uruguaya;
- que el Estado realice una búsqueda efectiva para la localización inmediata de María Claudia;
- que el Estado realice un acto público de reconocimiento de responsabilidad por los hechos del caso –previo acuerdo con las víctimas respecto de las modalidades y detalles del mismo-;
- que se instale en el edificio del SID, en un lugar con acceso público, una placa con la inscripción de los nombres de las víctimas y el período en que estuvieron alli detenidas;
- que se dé publicidad a la Sentencia en el Diario Oficial y en medios de circulación nacional;
- la creación de Unidades especializadas para investigación de denuncias de graves violaciones a los derechos humanos incluyendo la adopción de un Protocolo para la recolección e información de restos de personas desaparecidas;
- la implementación de programas permanentes sobre Derechos Humanos dirigidos al Ministerio Público y jueces, en el Centro de Estudios Judiciales; incluyendo módulos sobre debida investigación y juzgamiento de hechos de desaparición forzada y sustracción de niños y niñas;
- la adopción de medidas adecuadas para garantizar el acceso técnico y sistematizado a información relacionada con graves violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la última dictadura, que se encuentra en diferentes archivos con control no adecuado.

Las decisiones emanadas de la Corte Interamericana han marcado el rumbo de cambios paradigmáticos en los países de la región, abriendo puertas a miles de víctimas de derechos humanos, para alcanzar justicia; contribuyendo asimismo a fortalecer el Estado de Derecho y el desarrollo democrático. El impacto de la sentencia en el caso Gelman ya ha tenido consecuencias importantes; el resto depende, en gran medida, del grado de compromiso de Uruguay para respetar y asegurar el efectivo cumplimiento de las reparaciones ordenadas, acatando con seriedad y buena fe las resoluciones que obligan al Estado a reparar las consecuencias de su actuación.



Votación del Parlamento sobre la Ley de Caducidad en Uruguay representa una nueva dilación para el acceso a la verdad y la justicia

Washington DC y Buenos Aires, 20 de mayo de 2011.

El 24 de marzo de 2011 la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenó a Uruguay dejar sin efecto la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado por haber operado como un obstáculo a la justicia por las graves violaciones a los derechos humanos de la última dictadura militar, en la sentencia del caso Gelman v. Uruguay.

El resultado de la votación parlamentaria de hoy, por la cual no se alcanzó el número de votos necesarios para dejar sin efecto la Ley de Caducidad frustró lo que hubiera constituido un paso decisivo hacia el efectivo cumplimiento de la Sentencia.

El proyecto de ley interpretativo de la Ley de Caducidad que dejaba sin efecto la mayoría de sus disposiciones no pudo ser aprobado hoy en la Cámara de Diputados ya que la mayoría parlamentaria del partido de gobierno no contó con los votos necesarios después que el Poder Ejecutivo diera mensajes que sembraban dudas sobre los efectos de una votación a favor de la ley. Los demás partidos votaron en contra.

CEJIL lamenta profundamente que los mensajes del Presidente de la República hayan sido contradictorios en materia de lucha contra la impunidad frente a autores de crímenes contra la humanidad tan aberrantes como la desaparición forzada, la tortura, el asesinato y la sustracción de identidad.

Ariela Peralta, Sub Directora de CEJIL, advirtió sobre el peligro que existe si no se actúa a tiempo y se asume una política decidida para remover los obstáculos existentes y asegurar verdad y justicia a las víctimas. De acuerdo a una interpretación errónea prevalente de la legislación existente a nivel interno, los delitos cometidos durante la dictadura (1973-1985) podrían prescribir para noviembre de este año. Concluyó: “esta interpretación a nivel nacional contraria a las disposiciones internacionales en la materia podría consolidar la impunidad”.

Asimismo CEJIL recuerda que son los Estados los que en uso de su soberanía deciden libremente asumir distintos tipos de obligaciones, las cuales se comprometen a cumplir con el derecho internacional. Fue en uso de tales poderes soberanos que el 19 de abril de 1985 Uruguay aceptó la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien dirimió la contienda sobre el alcance de los pronunciamientos populares en materia de derechos humanos. La Corte estableció que la protección a los derechos humanos está por encima del resultado de cualquier votación ciudadana, como ya lo había sostenido la Supre-

ma Corte de Justicia uruguaya en noviembre de 2009 en sentencia que declaró la inconstitucionalidad de la Ley de Caducidad en el caso Sabalsagaray.

Según Liliana Tojo, Directora del Programa de CEJIL para Bolivia y el Cono Sur: "La Corte Interamericana ha sido clara al determinar que no es posible esgrimir ningún eximente de responsabilidad –ni amnistías, ni prescripción- frente a delitos de lesa humanidad; Uruguay deberá reaccionar rápidamente para avanzar hacia la justicia y evitar que la impunidad siga siendo la respuesta".

Aún hay caminos abiertos y mecanismos posibles. Todos los poderes del Estado –el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial- tienen un rol clave y están obligados a dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte Interamericana. Le compete al Poder Ejecutivo asegurar una política firme sin vacilaciones ni discursos erráticos para otorgar a las víctimas los derechos que les corresponden. El Poder Judicial debe ejercer todas las competencias posibles que permitan dejar sin efecto todos los obstáculos existentes.

El fracaso impuesto a la ley interpretativa de la Ley de Caducidad

El 12 de abril, tras doce horas de sesión, el Senado aprobó la ley interpretativa de la Ley de Caducidad, que anulaba los efectos jurídicos de la norma.

El único voto frenteamplista en contra fue el del Senador Jorge Saravia. Sin embargo, no fue la única expresión de disconformidad por parte de la bancada oficialista: el Senador Eleuterio Fernández Huidobro, votó a favor "por disciplina partidaria", anunciando que inmediatamente renunciaría a su banca.

El argumento de discordancia que este último esgrimió fue que "*más allá de coincidencias o discrepancias, se trata de acatar el pronunciamiento popular o en su defecto llamarlo nuevamente en consulta (…) En 1986 fuimos los primeros en llamar a juntar firmas contra la ley de impunidad (…) Dijimos miles de veces en actos públicos y en la prensa que íbamos a acatar. Se lo dijimos puerta a puerta a los vecinos cuando le fuimos a pedir la firma y luego el voto*"[1] .

La iniciativa pasaría a la Cámara de Representantes. En el interludio, el Presidente José Mujica expresó manifiestamente su opinión sobre la misma, advirtiendo a los diputados sobre los resultados negativos que tendría votar el proyecto interpretativo de la *Ley de Caducidad*: sería un poderoso argumento para que la oposición cuestionara al Frente Amplio, teniendo consecuencias electorales. Detrás del "hagan lo que quieran" se solapaba el llamado a que los representantes oficialistas votaran en contra.

Finalmente, el 20 de mayo, en coincidencia con la simbólica Marcha del Silencio, luego de una maratónica sesión de más de 13 horas y la votación en contra del Diputado Víctor Semproni, la bancada oficialista no sumó los 50 votos necesarios para la aprobación de la ley interpretativa. La caducidad se mantendría en pie hasta que el Frente Amplio decidiera apoyar una "mejor propuesta".

[1] Fuentes: http://www.180.com.uy/articulo/18268; http://www.elobservador.com.uy/noticia/201225/mujica-alerto-efectos-negativos-de-votar-ley-interpretativa-de-caducidad/;



Comunicado de Prensa de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos-Desaparecidos

11 de mayo de 2011.

En el último mes se ha desatado una enorme discusión en torno a la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado. La discusión sobre esa norma opaca la discusión sobre el gran tema de fondo, que es la impunidad. Es a esto a lo que nos queremos referir, porque entendemos que tal como se está discutiendo, el grave problema de la impunidad se unilateraliza, se caricaturiza, se banaliza y genera aún más confusión en la opinión pública. La ley de Caducidad es una de las fuentes de impunidad, pero no es la única.

Desde que detuvieron y desaparecieron a nuestros familiares, hemos tenido siempre la misma lógica y primigenia aspiración: saber qué fue de ellos.

Durante la dictadura sólo se nos mintió y desinformó. Luego, ya en un Estado de Derecho, nuestras simples preguntas fueron ignoradas o recibieron evasivas y se pusieron obstáculos para no investigar. **El Estado siguió incumpliendo con sus obligaciones, que no son obligaciones meramente morales o declaraciones de buenas intenciones: son obligaciones jurídicas, exigibles y ejecutables nacional e internacionalmente.**

Estos obstáculos fueron múltiples y de diferente tipo: desde la indiferencia gubernamental, pasando por la negligencia burocrática hasta la aprobación por el Parlamento, con las mayorías de la época, de la inconstitucional Ley de Caducidad. No debe dejarse pasar por alto, que la ley de Caducidad contraría además a una Ley que la precede en pocos meses, votada por ese mismo Parlamento: la Ley de Amnistía (Nº 15.737) del 8/03/85 que dice "Artículo 5º.-Quedan excluidos de la amnistía los delitos cometidos por funcionarios policiales o militares, equiparados o asimilados, que fueran autores, coautores o cómplices de tratamientos inhumanos, crueles o degradantes o de la detención de personas luego desaparecidas, y por quienes hubieren encubierto cualquiera de dichas conductas. Esta exclusión se extiende asimismo a todos los delitos cometidos aun por móviles políticos, por personas que hubieren actuado amparadas por el poder del Estado en cualquier forma o desde cargos de gobierno". Dicha ley invoca e incorpora –además- a los instrumentos regionales e internacionales firmados y ratificados por nuestro país.

Todos los obstáculos fueron puestos en el marco de una campaña política que a veces atemorizaba a la población con un eventual golpe de

Estado; a veces la embelesaba con la idea de de que se estaba llevando adelante un original "cambio en paz" o se la sermoneaba con la reiterada frase "no hay que tener los ojos en la nuca".

Fue en ese período que el encubrimiento y la impunidad se hicieron política de Estado más allá de lo jurídico. Fue el período en que el Estado se puso de rodillas ante el poder militar. Nunca, durante esos gobiernos, se buscó la verdad, nunca se cambió nada de las

FFAA. Se promovió a oficiales con responsabilidad en torturas, ejecuciones y desapariciones forzadas. No se realizó ningún cambio a la doctrina institucional ni en la educación de las Fuerzas para adecuarlos a las necesidades de un Estado Democrático de Derecho. No hubo críticas ni exigencias. Es más: **todo se desarrolló en un entorno más cercano a la complicidad que con la necesidad de verdad y justicia de víctimas, familiares y de toda la sociedad uruguaya.**

La ley de Caducidad es perversa, pero su aplicación, en esa época, fue aún peor.

Por otra parte, importa recordar que la forma represiva de la desaparición forzada contempla la impunidad desde su ejecución (además de los aparatos represivos habituales; grupos de oficiales actuando clandestinamente y en colaboración con paramilitares; seudónimos; vehículos con matrículas falsas; vuelos de aeronaves no declarados y centros clandestinos de tortura y detención, etc.). Los criminales ocultaban sus fechorías no sólo para que estas fueran más terroríficas, también para no asumir, ni en ese momento ni después, su responsabilidad. Ahora, terminada la represión, se escudan en la ignorancia y en ese ignominioso silencio que llaman "deber de lealtad entre camaradas".

En Uruguay, el Estado no propició ninguna comisión investigadora como en Argentina o en Chile, dos países hermanos y tan ligados a nosotros en este tema por el Plan Cóndor.

Los primeros gobiernos post dictadura apostaron a la dilución del problema, a nuestro cansancio, al olvido, al paso del tiempo, a la minimización del crimen. Los proclamados "grandes estadistas", con su complicidad privaron a nuestra patria de la dignidad. Lo saben: es su peor mancha. Eso no lo pueden disimular aplicando, como ahora, las artes del camaleón.

En los primeros 20 años de retorno a la democracia, **jamás** el Estado –salvo el tardío esfuerzo de la Comisión para la Paz de recabar información- hizo algo profundo, exigente, en serio…Ese era y es su deber. **No había antes ni hay ahora ley alguna que impida el cumplimiento de, al menos, su obligación de investigar e informarla verdad.**

Así se asentó la impunidad, así se cristalizó el *statu quo* de permitir continuar con la desaparición de aquellas personas para las que no hay respuesta. Así el Estado sigue teniendo zonas de no-control sobre parte de sus funcionarios, que están al servicio del pueblo uruguayo y no de interés corporativo alguno. Así se le mintió al Presidente Vázquez; así se llevó a que grupos de ciudadanos deban investigar, excavar…para lograr pedacitos de verdad mientras los que realmente saben qué pasó, callan. Así, ahora, tiene que ser una sentencia internacional la que, para nuestro bochorno, le recuerde al país sus obligaciones incumplidas… Así se llega a esta situación compleja en la que aún no hemos podido comenzar calma, firme y consecuentemente el camino de restituir plenamente el derecho.

Por todo esto es que deseamos transmitir, como lo hacemos desde 1985, algunas de nuestras convicciones:

No hay camino a la verdad sin una investigación profunda. Ella requiere de una seria, confiable y correcta relación con la población. También requiere una enérgica y eficiente coordinación de diversos organismos estatales y no-estatales, nacionales y extranjeros. Requiere de un equipo articulador capacitado, dedicado y con iniciativa. Así, desde hace un año, lo estamos planteando a la Presidencia.

Requiere, como dice la sentencia de la Corte Interamericana, a propósito del caso planteado (pero que tiene validez para todos los casos similares), la investigación y eventual sanción de los responsables de graves violaciones de derechos humanos. Requiere que se logre información procedente de dependencias militares y policiales, lo cual implica un cambio de actitud de los jerarcas políticos y de los mandos profesionales. Leamos bien y completamente la sentencia.

Nosotros nunca alentamos la venganza ni el irrespeto a las normas del derecho que rigen en nuestra sociedad y en el mundo. No son palabras, es nuestra trayectoria.

Tratamos de llevar sinceramente, con sencillez y sin dobleces, nuestro pensamiento a nuestros compatriotas. Nunca hicimos caudal político, religioso, personal ni de ningún tipo de nuestra lucha con la cual –además de trabajar contra la desaparición forzada pretendemos contribuir en la construcción de un país más respetuoso de los deberes y de los derechos de todas las personas y de la sociedad. No tenemos tapujos ni intenciones aviesas.

No nos engañemos, la grave y compleja situación en que hoy estamos es jurídica; también política y afecta compromisos internacionales.

Es todo eso, pero es más que eso, es un problema de decencia. Esto no se arregla "cortando el nudo", tomando el atajo de soluciones en el papel, imponiendo olvidos ni levantando polvaredas para echar tierra a los ojos ciudadanos.

Desde el fondo de nuestros corazones creemos que hay que apelar a lo que tal vez muchos piensen que es un imposible: **a generar un nuevo clima que ayude a lograr que la verdad se abra camino.**

Empecemos a reconocer que estamos frente a un problema nacional. Es más que un problema del gobierno o del partido de gobierno. No *partidicemos* un problema de Estado, no se puede responsablemente seguir acumulando idas y venidas, malentendidos y entredichos.

¿A dónde se está llevando al país?: hay una norma que todos los poderes del Estado reconocen que es inconstitucional, hay una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, hay un vacío aberrante de investigación. ¿No se puede solucionar este problema?

Sabemos que la mayoría de los parlamentarios, fuera y dentro del partido de gobierno, honradamente quiere que el país salde esta deuda de una vez por todas. A algunos los conocemos desde la época del "voto verde": Son los legisladores que, en este mismo período, votaron que la ley es inconstitucional.

El Parlamento, ¿qué va a hacer?, ¿van a seguir los unos, "balconeando" el empantanamiento de las soluciones propuestas y pegándose, de hecho, con el cogollo de políticos que desde siempre optaron por la impunidad de los terroristas de Estado?, ¿van a seguir los otros, empecinados en una propuesta con problemas evidentes?

Sería trágico que quedaran ellos y nos dejaran a todos, aprisionados por estas circunstancias.

La sentencia de la Corte Interamericana obliga a todo el Estado -incluyendo al cuerpo electoral- a cumplir las obligaciones internacionales; como *"hecho atribuible al Estado y generador, por tanto, de la responsabilidad internacional de aquél"* (pág. 238).

Nos obliga a **todos nosotros**. Esto lo tiene que comprender el sistema político y consecuentemente asumir su función más esencial: conducir al país de acuerdo a los principios democráticos y republicanos, a las normas nacionales e internacionales que nos rigen. Esperamos que se halle una solución. Es necesaria para resolver globalmente el problema de la impunidad.

Hay mucho para hacer:

- explicar claramente a los ciudadanos que están alejados del tema, que esto nos incumbe a todos;
- despejar la enorme confusión y decepción que hoy afecta a muchos compatriotas;
- de una vez por todas, poner todos los recursos humanos y materiales por parte del Estado para investigar a fondo y en serio la situación de las personas detenidas-desaparecidas;
- trabajar con los actuales miembros de las FFAA; que comprendan que este caprichoso silencio que hoy mantienen no es parte de ningún combate: que es sólo maldad, lisa, pura, llana e innecesaria. Maldad para con los jóvenes que fueron secuestrados de niños y aún no saben quiénes son; para con la sociedad que habiendo sido víctima en múltiples formas durante la dictadura, aspira a mejores niveles de convivencia; para con nosotros. Los mandos de las FFAA pueden y deben contribuir a erradicar las viejas doctrinas de los tiempos de la guerra fría, para llevar a sus filas el aire de respeto y humanitarismo con sólidas raíces en los ejércitos artiguistas y propias de las nuevas concepciones democráticas de las fuerzas militares. Entonces, en ese nuevo clima, esta odiosa postura de silencio de hoy no sería de recibo.
- Todo esto requiere una necesaria rectificación de la doctrina y la formación democrática de las instituciones armadas. A veces, cuando la razón oscurece, el corazón ilumina. Entonces, si todos trabajáramos en ese sentido, comenzaríamos a poner a nuestro país en el camino de la dignidad perdida, comenzaríamos a generar las condiciones para la reconciliación y coherencia institucional. Entonces… tal vez comprenderíamos aquello tan viejo y tan actual de que “la verdad nos hace libres”.

Verdad y Justicia, derechos de todos, responsabilidad del Estado

El 20 de mayo, convocada por Madres y Familiares, Amnistía Uruguay, SEDHU, IELSUR, SERPAJ, Pit-CNT, Frente por verdad y Justicia y la FEUU, se realizó la 16ª Marcha del Silencio por los/as detenidos/as desaparecidos/as.

Como en años anteriores, congregó a miles de ciudadanos que marcharon en silencio y sin banderas partidarias, bajo la consigna «Verdad y Justicia, derechos de todos, responsabilidad del Estado».

La marcha se realizó a escasas horas del fracaso del texto interpretativo de la Ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado, otro escollo en la lucha contra la impunidad.



© Nairí Aharorian, *ADN*

Hacia el restablecimiento del pleno ejercicio de la pretensión punitiva del Estado respecto de los crímenes de la dictadura

Pablo Chargoñia[1]

La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) del 24 de febrero de 2011 (caso Gelman c/Uruguay) implicó el comienzo de una etapa diferente en la lucha contra la impunidad. Por fin, luego de innumerables ejemplos de negación de justicia en el ámbito local, un grave crímen de la dictadura fue presentado ante la Corte Interamericana produciéndose un valioso fallo que reafirma la jurisprudencia iniciada en 2001 con el emblemático caso Barrios Altos[2].

Las organizaciones sociales, siempre activas en la denuncia e impulso de investigaciones judiciales, advirtieron que debían asumir la *fiscalización* del cabal cumplimiento del fallo

[1] El autor es Abogado, patrocinante en varias causas penales por violaciones a los derechos humanos; Asesor de la Secretaría de DDHH del PIT-CNT.

[2] Ariela Peralta, Subdirectora Ejecutiva del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) patrocinante de Juan y Macarena Gelman analiza el caso en Luchas contra la Impunidad (Gabriela Fried / Francesca Lessa, compiladoras); Ed. Trilce, 2011, págs. 203 y ss.

internacional por parte del Estado. Correspondía afirmar el deber ineludible del estado uruguayo de perseguir y castigar crímenes del derecho internacional y se debía asumir una estrategia hábil, sin ceder terreno en el campo de la lucha de las ideas, imponiendo la lógica del *mínimo exigible*[3] que el fallo internacional establece y evitando adoptar una posición pasiva o meramente expectante ante el sistema político.

I. El deber internacional de investigar y castigar casos de graves violaciones a los derechos humanos

Los responsables de los crímenes de la dictadura han acudido a todas las coberturas requeridas para mantenerse impunes. Ni la genérica desaplicación de la Ley de Caducidad, a partir de marzo de 2005 en virtud de la postura del gobierno del Frente Amplio, ni el trascendente fallo de la Suprema Corte de Justicia de 2009 en el caso del homicidio de Nibia Sabalsagaray, resolvían todos los *problemas de la impunidad*. El paso del tiempo y su eventual incidencia en la prescripción de la acción penal, aparecía como la otra forma de impunidad ilegítima.

Sin embargo, **los crímenes de la dictadura deben considerarse imprescriptibles** porque son *crímenes de lesa humanidad* y porque Uruguay forma parte de la comunidad internacional que reconoce que ciertos delitos poseen esa naturaleza. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece que “una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado” de donde se deriva que un tratado, convenio, convención o acuerdo internacional, constituye una norma de jerarquía superior a toda disposición de ley interna. Uruguay ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en 1970. Su art. 15 dice que “nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional”. Esto significa que si se condena a alguien por delitos que en el período dictatorial eran considerados tales por el derecho internacional, no se viola el principio de legalidad. Nuestro país es parte en otros tratados o convenciones: la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Esta última expresa que “la acción penal derivada de la desaparición forzada y la pena que se imponga judicialmente al responsable de la misma no estarán sujetas a prescripción”.

Además, Uruguay suscribió en 1968 la Convención sobre Imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. En la Asamblea General de las Naciones Unidas se debatió sobre la inminencia de la prescripción de los crímenes del nazismo. Particularmente se discutió si la Convención tendría aplicación retroactiva. Uruguay formó parte de la mayoría que decidió la cuestión a favor de la aplicación a

[3] El término corresponde al periodista Gabriel Mazzarovich.

hechos anteriores y, en definitiva, el art. 1 de la Convención reza: "los crímenes siguientes son imprescriptibles, cualquiera sea la fecha en que se hubieren cometido: a) los crímenes de guerra… b) los crímenes de lesa humanidad…así como la expulsión por ataque armado u ocupación y los actos inhumanos debidos a la política de apartheid y el delito de genocidio definido en la Convención de 1948 (…) aún si esos actos no constituyen una violación del derecho interno del país donde fueron cometidos". Se dice que se trata de una ***retroactividad aparente*** porque se admite que la imprescriptibilidad ya formaba parte del derecho internacional consuetudinario aún antes de la sanción de la Convención. Ésta se limitó a afirmar el principio.

La Corte Suprema de Argentina desecha la prescripción del Código Penal nacional afirmando el carácter consuetudinario de la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad. En igual sentido se han pronunciado tribunales de Chile, Perú y Colombia, entre otros de países de la región. La Corte Superior de Justicia de Lima en un fallo reciente sostuvo que la aplicación de la prescripción de los delitos constitutivos de violaciones de derechos humanos "generaría una nueva responsabilidad internacional del Estado peruano, sobre todo cuando respecto del tema existe el varias veces invocado pronunciamiento claro de la Corte Interamericana en el caso Barrios Altos".

La falta de tipificación de las conductas cometidas en el pasado autoritario como crímenes de derecho internacional es habitual, no privativa de Uruguay. Sin embargo, otros estados del mundo han cumplido con aquella obligación internacional. Una forma de hacerlo (habitual en la jurisprudencia regional) es la de la instauración de un proceso penal en el que se imputan delitos comunes previstos en la ley penal nacional, aplicando las consecuencias propias de los crímenes de derecho internacional. Por ejemplo, en el caso Fujimori la Sala Penal de la Corte Suprema del Perú condenó al dictador a 25 años de prisión afirmando que "los delitos de homicidio calificado y lesiones graves constituyen crímenes contra la Humanidad según el Derecho Internacional Penal"[4].

II. La sentencia de la CIDH. Un fallo declarativo y condenatorio que determina el fin de la impunidad legal

Uruguay está obligado por un pronunciamiento tan claro como el de los párrafos 253 y 254 de la sentencia de la Corte Interamericana en el caso Gelman. El primero afirma que la Ley de Caducidad "***carece de efectos por su incompatibilidad con la Convención Americana***" y el segundo dice: "***en consecuencia, el Estado debe disponer que ninguna otra norma análoga, como prescripción, irretroactividad de la ley penal, cosa juzgada, ne bis in idem, o cualquier excluyente similar de responsabilidad, sea aplicada y que las autoridades se abstengan de realizar actos que impliquen obstrucción***

[4] Citado en el informe "Uruguay – Los crímenes de derecho internacional no está sujetos a prescripción"; setiembre de 2011; Amnistía Internacional.

del proceso investigativo".

La declaración sobre la ausencia de efectos de la ley de impunidad posee fuerza obligatoria y da sustento a la parte condenatoria del fallo: el Estado uruguayo tiene el deber de hacer todo lo necesario para que la aplicación de esa ley no siga constituyendo un obstáculo para la investigación de las graves violaciones de derechos humanos ocurridas en Uruguay en el período de la dictadura y para la identificación de los responsables y su eventual castigo.

Tal como dice el Prof. Alberto Pérez Pérez, el fallo tornó innecesaria la derogación de la ley de caducidad, porque a partir de él, aquella ley nacional no existe más en la vida jurídica: carece de efectos jurídicos. Pero el Tribunal internacional reclama, además, que la pretensión punitiva se realice efectivamente en todos los casos, lo que supone encarar, entre otros aspectos, el problema de los eventuales efectos jurídicos del paso del tiempo. Por eso la CIDH ordena que el estado disponga que las normas nacionales de prescripción no sean aplicadas.

III Las organizaciones sociales reclaman el cumplimiento cabal del fallo

La evaluación desde la perspectiva de los DDHH orientó los esfuerzos de las organizaciones sociales hacia el reclamo de pronto, eficaz y cabal cumplimiento del fallo internacional. El fallo de la CIDH opera como una agenda en la que se distribuyen diversas tareas a desarrollar por los poderes del Estado. Las organizaciones no despreciaron esa agenda ni dejaron de reclamar su cumplimiento a todos los ámbitos institucionales.

Una de las primeras acciones de las víctimas fue la solicitud al Poder Ejecutivo para que revocara con efecto retroactivo las resoluciones administrativas dictadas al amparo de la ley de caducidad. El Poder Ejecutivo, en efecto, las revocó por razones de legitimidad con efectos que se proyectan al pasado. El primer acto revocatorio se verificó ante la solicitud de Lille Caruso por el homicidio de su esposo Álvaro Balbi. Luego HIJOS Uruguay requirió el mismo temperamento para todos los casos. El Poder Ejecutivo argumentó su decisión revocatoria basándose en la ratificación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes con fecha 24 de octubre de 1968 y la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, con fecha 21 de setiembre de 2001. En la resolución de 30 de junio de 2011, el Poder Ejecutivo encara la cuestión de los pronunciamientos del cuerpo electoral en estos términos: "...tal como lo expresa el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sin perjuicio que la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado ha sido aprobada en un régimen democrático y ratificada por la ciudadanía en dos oportunidades, ello no ha legitimado el proceder de la República Oriental del Uruguay ante el Derecho Internacional de los Derechos Humanos".

¿Cómo se cumple con el fallo de la CIDH? La pregunta tuvo y tiene varias respuestas. Aún cuando es cierto que no se requiere de una ley que declare lo que ya declaró la CIDH y que el Poder Judicial puede –y debe- aplicar el fallo internacional, la legislación

se revelaba como *conveniente* para evitar posturas diversas en casos análogos de crímenes del aparato represivo de la dictadura. El propio presidente de la Suprema Corte de Justicia admitió esa conveniencia: *"Sin duda una reforma legal impediría la bifurcación, la generación de corrientes jurisprudenciales contrarias"*[5].

El PIT-CNT elaboró un anteproyecto que tuvo la adhesión de diversos asociaciones de la sociedad civil: Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos, HIJOS Uruguay, Crysol, SERPAJ, FEUU, Niñ@s Nacidos en Cautiverio, Iguales y Punto, FUCVAM, Mesa Permanente contra la Impunidad[6]. El articulado se apoyaba en lo declarado y dispuesto por la CIDH. Con este planteo, el movimiento de DDHH rechazó la postura política contraria a la sanción de toda ley así como aquellas que sugerían una ley menos ambiciosa que la sentencia de la CIDH (suspensión del plazo de prescripción o interrupción de los *plazos de prescripción no vencidos*[7], por ejemplo). Las organizaciones se presentaron ante el Presidente de la República, ante otros jerarcas de gobierno y del sistema judicial y ante los partidos políticos con representación parlamentaria.

Las organizaciones propusieron al legislador que dispusiera que la Ley de Caducidad no constituyera un obstáculo, apoyándose francamente en el fallo Gelman. En un artículo único, plantearon además que otras normas de exención de responsabilidad penal no se aplicaran a los casos de graves violaciones de derechos humanos que constituyen delitos de lesa humanidad.

Aún cuando el Frente Amplio no hizo suyo el planteo del movimiento de DDHH, puede admitirse que incidió en cierto sentido en cuanto se evitó la sanción de una norma que se limitara a "derogar" los arts. 1º a 4º de la Ley 15.848 y también se apartó de la propuesta que se limitaba a suspender los plazos penales y procesales por aplicación del principio general de derecho que expresa que al justamente impedido no le corre el término o el plazo.

La Ley 18.831 restablece el pleno ejercicio de la pretensión punitiva, declara que no se computa plazos procesales o penales (como el de prescripción) en el período comprendido entre el 22 de diciembre de 1986 (fecha de entrada en vigencia de la ilícita Ley de Caducidad) y la vigencia de aquélla (promulgada el 27 de octubre de 2011); asimismo declara que los delitos amparados por el art. 1º de la Ley 15.848 "son crímenes de lesa humanidad de conformidad con los tratados internacionales de los que la República es parte". En esta declaración se refleja la intención, reclamada por el movimiento de los DDHH, del reconocimiento de los crímenes de la dictadura como crímenes del derecho internacional.

[5] Semanario Brecha, 21 de octubre de 2011, pág. 10.

[6] En un comunicado conjunto HIJOS y Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos expresaron su apoyo considerando que la propuesta contemplaba "los reclamos que ambas organizaciones hemos realizado desde siempre en lo concerniente al cumplimiento por parte del Estado Uruguayo de sus compromisos internacionales en materia de Derecho Internacional de Derechos Humanos".

[7] Se proponía la modificación del art. 120 del Código Penal y sólo se admitía la interrupción del plazo de prescripción en casos de homicidios especialmente agravados o desapariciones forzadas, con el argumento que el plazo ya vencido no podía "reabrirse". La propuesta dejaba fuera de la "solución" a los casos de torturas.

La Ley demostrará en los hechos su valor[8]; como todas las leyes. En todo caso el juez penal tiene un instrumento más para dar cumplimiento a un fallo internacional de cumplimiento inevitable[9].

IV. Perspectiva. La (tardía) hora de la Justicia

Cada juez letrado, cada tribunal de apelaciones y la Suprema Corte de Justicia están obligados a aplicar el fallo de la CIDH. Si un caso de grave violación de derechos humanos quedara sin ser investigado se verificaría un caso neto de desacato. Cuando las sentencias de la Corte Interamericana no se cumplen, el sistema de control del cumplimiento efectivo del Pacto de San José de Costa Rica cae. Si se verificara un caso de desconocimiento de lo que dispone el fallo (sea porque no se investiga o porque, analizada la responsabilidad de los autores de los delitos, no se castigara), el Estado incurriría en un nuevo caso de responsabilidad internacional. De acuerdo a la Convención de Viena de 1969, el Estado no puede dejar de asumir su responsabilidad internacional pretextando razones de orden interno. Pero, además, el agente estatal incumplidor debería responder por su renuencia o rechazo a la aplicación de una sentencia de cumplimiento obligatorio. El incumplimiento de un fallo internacional es un acto de subversión del orden jurídico. Nada menos.

Si un caso de grave violación de DDHH no fuera investigado, las víctimas, sus familiares o las organizaciones que los patrocinan ocurrirían ante la Comisión Interamericana. Veremos en los próximos meses si las posiciones que revelan una mayor comprensión sobre el carácter autoejecutable de los tratados internacionales de DDHH prosperan o no en el ámbito judicial local.

Es probable que en algunos casos judiciales se deba reflexionar directamente sobre la imprescriptibilidad. Debate judicial insinuado pero sin una definición concretada aún. Tal como dice la ilustrada y conocida discordia[10] del Presidente de la SCJ Leslie Van Rompaey: “no se trata de castigar conductas penalmente indiferentes al momento de su comisión, sino de adecuarlas típicamente al reato que contemple más

[8] En su 143° período ordinario de sesiones la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió la siguiente declaración: “(…) saluda la promulgación en Uruguay, el 30 de octubre de 2011, de la ley No. 18.831, que declara imprescriptibles los crímenes cometidos durante la dictadura. En su artículo 1º, la nueva ley “restablece el pleno ejercicio de la pretensión punitiva del Estado” para los delitos comprendidos en la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado del 22 de diciembre de 1986. De esta manera, Uruguay ha avanzado de manera significativa en el cumplimiento de las recomendaciones del Informe 29/92 aprobado por la CIDH y la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) en el caso Juan Gelman” (http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2011/117-11sp.htm).

[9] Vale decir que si se pretendiera una declaración de inconstitucionalidad por vía de acción, el accionante debería demostrar ante la Suprema Corte de Justicia que se considera lesionado en su interés directo, personal y legítimo, lo que supondría alegar que cometió delitos comprendidos en el art. 1° de la Ley de Caducidad (art. 509 del Código General del Proceso).

[10] Sentencia N° 1511/2011.

ajustadamente sus específicas características lesivas de la condición humana". La justicia uruguaya ha procesado y condenado a algunos (escasos) responsables de hechos enmarcados en una "política de exterminio" que es ya a esta altura de la historia pos dictatorial un *hecho notorio*[11]. Tratándose de hechos criminales cometidos notoriamente por el aparato organizado de poder estatal, la calificación de crimen de lesa humanidad resulta inevitable, lógica derivación jurídica del relevamiento de hechos evidentes. Tanto la sentencia de la CIDH cuanto la Ley 18.831 conducen a la afirmación del concepto de graves violaciones al derecho internacional o el concepto de crimen de lesa humanidad y a su distingo de otras conductas delictivas de distinta naturaleza[12].

Por otro lado advirtamos un riesgo cierto: que la caída de la impunidad *legal* sea sucedida por otra impunidad, fáctica o institucionaliza, producto de la ineficacia investigativa del sistema judicial o de la falta de colaboración del Poder Ejecutivo en la instrucción de cada asunto. Hablo del peligro de tener expedientes "abiertos" pero investigaciones ineficaces, superficiales o sustancialmente estériles. En este punto, el fallo de la CIDH ordena que se implemente un programa permanente de derechos humanos dirigido a los agentes del Ministerio Público y a los jueces y que se garantice el acceso técnico y sistematizado a la información "de las graves violaciones de derechos humanos ocurridas durante la dictadura que reposa en archivos estatales".

Es habitual que los juzgados carezcan del auxilio informativo de los ministerios. Los oficios demoran en ser respondidos o remiten información superficial. Por otro lado, el número de hechos que deben ser investigados exige una tarea de seguimiento de expedientes que no puede recaer en la actividad de los particulares sino que debe ser asumida por oficinas especializadas del Poder Judicial o del Ministerio Público y Fiscal o por alguna dependencia del Poder Ejecutivo o la aún no integrada Institución Nacional de Derechos Humanos.

El Poder Judicial debe guiar y controlar la investigación sobre el paradero de los detenidos desaparecidos, pero es necesario que el Poder Ejecutivo disponga de una investigación imparcial y eficaz que complemente el trabajo de búsqueda arqueológica y que la oriente racionalmente a partir de la búsqueda activa de la verdad. No se trata de *esperar* que se aporten datos serios y veraces sino ir a la búsqueda de ellos, mediante indagatorias profesionales y exhaustivas asumidas como deber del estado[13].

[11] Entre otras, ejemplo de este abordaje es la sentencia del Tribunal de Apelaciones en lo Penal de 1° turno de 28 de julio de 2011 que confirma el procesamiento de Carlos Calcagno dictado por Jueza Letrada Dra. Mariana Mota.

[12] La sentencia de la CIDH opta por identificar a la desaparición forzada como una conducta violatoria de norma jus cogens "especialmente grave por haber acontecido como parte de una práctica sistemática de "terrorismo de Estado" a nivel inter-estatal (…) Por ende puede ser calificada como un crimen de lesa humanidad" (Párrafo 99 de la Sentencia del caso Gelman).

[13] Es valioso en este sentido el aporte que se hace desde el Grupo de Investigación de Arqueología Forense y el Grupo de Investigación Histórica de la Facultad de Humanidades, particularmente en lo que respecta al método y lógica de la represión estatal.

De no encarar una completa política de derechos humanos que involucre a todo el poder estatal y que vincule al país con los otros países que sufrieron el Plan Cóndor, el resultado no será el pleno ejercicio de la pretensión punitiva, sino que se vivirá una nueva frustración con apariencia de cumplimiento de lo que ordena el fallo internacional.

En fin, la sentencia de la Corte Interamericana orienta a Uruguay hacia el derecho y, aún muy tarde, nos sitúan en el desafío de sumarnos a los países que renuevan sus compromisos de juzgar a los enemigos de toda la humanidad. Pero su efectivo cumplimiento exige, como siempre en cuestión de derechos humanos, una sociedad alerta y activa.



Comunicado de Prensa de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos-Desaparecidos

Montevideo, 22 de setiembre de 2011.

HIJOS y Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos apoyamos el anteproyecto de ley propuesto, y presentado en el día de hoy, por el PIT –CNT que busca el reconocimiento por parte del Poder Legislativo de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 24 de febrero de 2011.

Consideramos que dicha propuesta contempla los reclamos que ambas organizaciones hemos realizado desde siempre en lo concerniente al cumplimiento por parte del Estado Uruguayo de sus compromisos internacionales en materia de Derecho Internacional de Derechos Humanos [1]

Fueron precisamente esos instrumentos internacionales a los que apelamos desde la primera hora cuando desaparecieron a nuestros familiares; además de denunciar la prisión política en condiciones inhumanas y tortura de muchos compatriotas, los asesinatos (ejecuciones sumarias). Gracias a esas organizaciones e instrumentos internacionales se salvaron vidas.

La Sentencia ha establecido una serie de mecanismos y resoluciones que obligan a todo el Estado – no sólo al Poder Ejecutivo – en lo relacionado a la desaparición de Maria Claudia García de Gelman y Macarena Gelman y de otras graves violaciones de derechos humanos similares que constituyen delitos de lesa humanidad y para la identificación y sanción de los responsables.

HIJOS

Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos

[1] Uruguay es Estado Parte de la Convención Americana desde el 19 de abril de 1985 y reconoció la competencia contenciosa de la Corte esa misma fecha. El Estado también es parte en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura desde el 10 de noviembre de 1992; en la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas desde el 2 de abril de 1996; entre otros en el ámbito interamericano.

El escenario político a partir de la sanción de la ley 18.831

Juan Faroppa Fontana[1]

El 27 de octubre de 2011 el Poder Ejecutivo promulgó la ley 18.831. Fue un escalón más, sin dudas relevante, en el proceso de cumplimiento de las normativa constitucional y de los compromisos asumidos por el Estado uruguayo en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

La ley dispone, en su primer artículo, que "se reestablece el ejercicio de la pretensión punitiva del Estado para los delitos cometidos en aplicación del terrorismo de Estado, hasta el 1 de marzo de 1985, comprendidos en el Art. 1 de la ley 15.848, de 22 de diciembre de 1986". Casi un cuarto de siglo después de la aprobación de la "ley de caducidad", la expresión *terrorismo de estado* aparece en una ley uruguaya para referirse a las violaciones a los derechos humanos cometidas por la dictadura cívico-militar. Por otra parte, la nueva normativa reconoce la ilegitimidad de la pretendida "caducidad de la pretensión punitiva del Estado", argumento manejado durante décadas para justificar los mayores niveles de impunidad en relación a los mencionados crímenes que se verificaron en el contexto de toda nuestra región. Ese poder-deber estatal, de investigar y sancionar toda conducta antijurídica (más si éstas suponen gravísimas violaciones a los derechos humanos) se reestablece, entonces, plenamente. Esto permite afirmar que el país está en mejores condiciones de asegurar el derecho al debido proceso judicial y los principios de igualdad ante la ley y de separación de poderes, esencia del Estado Democrático de Derecho.

El Art. 2 de la ley 18.831 aborda un aspecto central para evitar cualquier nuevo bloqueo en los procesos judiciales iniciados, o a iniciarse, que tienen como objetivo la investigación de los casos por violaciones a los derechos humanos y la eventual sanción de los responsables, conforme a las garantías establecidas en la normativa nacional e internacional. En este sentido, la norma mencionada dispone que: "No se computará plazo alguno, procesal, de prescripción ni de caducidad, en el período comprendido entre el 22 de diciembre de 1986 y la vigencia de esta ley, para los delitos a los que se refiere el Art. 1ro. de esta ley". De esa manera, se reconoce que en el plazo transcurrido entre la sanción de la "ley de caducidad" y el 27 de octubre de 2011, no existió la posibilidad real de iniciar o continuar procesos penales por violaciones a los derechos humanos, aplicándose así la máxima de que "al justamente impedido no le corre término" para el ejercicio de sus derechos. El Estado uruguayo cumple, de esta manera, con lo ordenado en el párrafo 225 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

[1] Abogado; Profesor Ayudante de la Cátedra de Derechos Humanos, Facultad de Derecho de la UDELAR.

(caso Gelman vs. Uruguay, del 24 de febrero de 2011). En este fallo, la Corte subraya que "son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos". En este caso, la Corte solamente ha reiterado su jurisprudencia firme sobre el tema. A título de ejemplo, en el fallo "Almonacid Arellano y otros vs. Chile", de 26 de setiembre de 2006), señala que "En el caso de los crímenes de lesa humanidad, la Corte ha establecido que éstos producen la violación de una serie de derechos inderogables reconocidos en la Convención Americana, que no pueden quedar impunes. Asimismo, la Corte ha determinado que la investigación debe ser realizada por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y la investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y castigo de todos los responsables intelectuales y materiales de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales". Haciendo referencia a este fallo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en su Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de diciembre de 2009) expresa que "En estos casos la adopción de leyes de amnistía con estas características conduce a la indefensión de las víctimas y a la perpetuación de la impunidad de los crímenes de lesa humanidad, por lo que son manifiestamente incompatibles con la letra y el espíritu de la Convención Americana".

En esa dirección, y con respecto a la naturaleza de los delitos que son materia de esta nueva normativa, la ley 18.831 declara que éstos son "crímenes de lesa humanidad, de conformidad con los tratados internacionales de los que la República es parte". Este punto será, seguramente relevante en cuanto a la consolidación de la jurisprudencia interna en nuestro país sobre la materia. Debe recordarse que, al menos hasta la fecha, la Suprema Corte de Justicia (por mayoría de sus Ministros) no consideraba los casos por violaciones a los derechos humanos llegados a su conocimiento como delitos de lesa humanidad. Sin embargo, otros ámbitos jurisdiccionales adoptaron una fundamentada solución diferente. En ese sentido, el Tribunal de Apelaciones en lo Penal de 1er. Turno, en su Sentencia de 28 de junio de 2011, afirma que "el Derecho Penal Internacional ha evolucionado desde la vigencia de los convenios de Ginebra (1949) y su Protocolo Adicional (1977), llegando el progreso a la instalación de la Corte Penal Internacional. Pero el fin siempre ha sido el mismo: lograr la persecución y castigo de los autores de violaciones graves al Derecho Internacional Humanitario. Y en todas las épocas ha propendido a obligar a los Estados Partes a adoptar las medidas legislativas necesarias para sancionar a los responsables". En la misma dirección, la Sala sostiene que "gana terreno en el plano doctrinario, y aún en el convencional, por lo menos a nivel internacional, excluir de la prescripción a los delitos graves, particularmente los

delitos de lesa humanidad, cuya figura más trascendente probablemente sea, junto a los crímenes de guerra, las conductas genocidas". Debe recordarse, como también lo recoge el fallo anteriormente citado, que en Uruguay, la irretroactividad de la ley penal tiene jerarquía legal y no constitucional. En efecto, es en el Art. 15 de este Código que se establece la irretroactividad de la ley penal. Sin embargo, al no consagrarse este principio en la Constitución de la República, otra ley posterior (en este caso, la 18.831) puede derogar total o parcialmente lo dispuesto en el mencionado Art. 15 del Código Penal. En todo caso, esa regulación o limitación puede basarse en el interés general de acuerdo a las necesidades de una sociedad democrática. En principio, parece difícil de controvertir que la investigación de los delitos más aberrantes que registra la historia nacional no sea un asunto de interés general. Ese interés general estaría constituido por la generación de las condiciones que favorezcan el desarrollo de las personas que viven en nuestro país con las garantías que ofrece una sociedad más justa, basada en normas de convivencia donde se respetan los derechos de todas las personas.

El cumplimiento, por parte del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del pasado 24 de febrero, abre camino, entonces, para que el Estado uruguayo cumpla debidamente con sus compromisos internacionales de prevenir toda conducta violatoria de los derechos humanos, y, cuándo éstas se producen, investigar con eficacia para identificar a los responsables y ponerlos a disposición de la justicia para su eventual sanción, a la vez que de reparar integralmente a las víctimas. En este momento debe recordarse, que, como lo ha reiterado en forma permanente la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al analizar el alcance de las obligaciones de los Estados parte según el Art. 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos: "la protección de la ley la constituyen, básicamente, los recursos que ésta dispone para la protección de los derechos garantizados por la Convención, los cuales, a la luz de la obligación positiva que el artículo 1 contempla para los Estados, de respetarlos y garantizarlos, implica, como ya lo dijo la Corte, el deber de los Estados partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos" (entre otros, ver la paradigmática sentencia en el caso "Velásquez Rodríguez vs. Honduras", de 29 de julio de 1988). Por ello, el debido cumplimiento de las obligaciones que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos impone al Estado uruguayo abarca la responsabilidad de todo el aparato estatal, el que integran, entre otras instituciones, el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

La nueva ley manifiesta la voluntad de la mayoría del sistema político de que se cumpla con los compromisos que la República ha contraído de acuerdo a la normativa vigente en materia de derechos humanos. El Poder Judicial tiene ahora una herramienta jurídica que deberá aplicar, previos los preceptivos controles de convencionalidad y

de constitucionalidad. La adecuada resolución que se le de a este punto, permitirá o no que se siga generando responsabilidad internacional por parte de nuestro país por incumplimiento del marco jurídico que ha aceptado en materia de derechos humanos.

Sin embargo, también el Poder Ejecutivo tiene que cumplir con su obligación de favorecer el total cumplimiento del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esto implica, entre otros aspectos, y desde las responsabilidades estrictamente administrativas que le corresponden, fortalecer la Secretaría de Seguimiento de la Comisión para la Paz, a través de la asignación de los recursos humanos y materiales que permitan generar herramientas para contribuir a la investigación de los casos de violaciones a los derechos humanos aún no resueltos. En términos más generales, todavía el país evidencia serias dificultades para incorporar los derechos humanos a sus prácticas cotidianas (en el campo de los derechos civiles y políticos, como de los derechos económicos, sociales y culturales). La referencia a "derechos humanos" no debe seguir siendo un reenvío automático a las secuelas del terrorismo de Estado, sino también incorporar la vigencia de todos los derechos que actualmente se relacionan con la ampliación de los espacios para el ejercicio de la ciudadanía democrática. La educación formal y no formal en esta materia sigue siendo insuficiente, así como las campañas de información y sensibilización dirigidas a la opinión pública. Un aspecto aparte lo constituye la revisión a fondo de la currícula de las Escuelas Militares y de la Escuela Nacional de Policía, para incorporar, no solamente en la teoría, sino en los aspectos operativos, procedimientos compatibles con el respeto de los derechos humanos.

El Poder Legislativo, también en el ejercicio de sus potestades de control, debe estar permanentemente atento a los avances y retrocesos de las políticas públicas sobre derechos humanos en el país. Más allá de esa fución general, y, específicamente en el tema concreto de las investigaciones a las violaciones a los derechos humanos en el marco del terrorismo de Estado, seguir activo en las eventuales adecuaciones al marco jurídico que se requieran, de forma tal que Uruguay se encamine, de una manera firme y sostenida, hacia la consolidación de la vigencia efectiva de todos los derechos humanos de sus habitantes.

Sin dudas, el tiempo que se avecina seguirá siendo rico en debates, posiciones contradictorias de diferentes actores, avances esperanzadores y amenazas de retrocesos. El escenario político seguirá siendo complejo, por lo que la permanencia de los esfuerzos de las organizaciones sociales, sindicales, estudiantiles y de defensa de los derechos humanos continuará siendo un requisito esencial para que el objetivo anunciado por quienes apoyaron la aprobación de la ley 18.831 no se desdibuje. Como se decía al principio, estamos solamente frente a un escalón más: sin dudas, necesario, aunque no suficiente, para lograr el objetivo de alcanzar la verdad y la justicia. Muchas uruguayas y uruguayos han aprendido, a lo largo de tantos años, que las pequeñas victorias que se van consiguiendo son solamente un poco de sombra fresca para descansar en el camino que habrá que seguir recorriendo: día a día, y como desde el primer día.



Día Internacional del Derecho a la Verdad en relación con las Violaciones Graves de los Derechos Humanos y para la Dignidad de las Víctimas

24 de marzo de 2011

Por primera vez se celebra el Día Internacional del Derecho a la Verdad, proclamado por la Asamblea General de Naciones Unidas en reconocimiento a la labor de protección a los derechos humanos por parte de Monseñor Romero, asesinado el 24 de marzo de 1980.

El Derecho a la Verdad se enmarca en el deber que, según el Derecho Internacional, tiene todo Estado de garantizar, respetar y hacer respetar los derechos humanos. Obligación contraída a través de compromisos jurídicos, políticos y morales ante la comunidad internacional.

La verdad es necesaria para comprender y aprender, es un instrumento de prevención, de enseñanza para el futuro. Demostrando como actuaron todas las estructuras del Estado y que fueron capaces de hacer, es que vamos a poder minimizar los riesgos de que sucedan nuevamente. Porque esto posibilita la rectificación de las instancias oficiales involucradas directa e indirectamente en las violaciones, es decir posibilita el NUNCA MÁS.

La búsqueda de la verdad es el motor que nos mueve como grupo: saber qué pasó con cada uno de nuestros familiares desaparecidos. Saber por qué, cuándo, dónde y quiénes fueron los responsables.

La verdad es importante en sí misma, y lo es aún más cuando es conocida por todos.

Con ella comienza la justicia y la reparación de las víctimas, de los familiares, de toda la sociedad.

Tenemos derecho a conocer la totalidad de las circunstancias que rodearon el destino de nuestro familiar. El Estado, que tiene la obligación de investigar los daños ocasionados desde sus propias instituciones - ya que fueron funcionarios de Estado quienes perpetraron los crímenes y ejercieron el terrorismo, ha asumido tardíamente esa obligación y lo ha hecho de manera parcial.

El actual gobierno presidido por José Mujica, nos anuncia que continuará con los esfuerzos desplegados por el anterior gobierno. El hecho de que Uruguay haya sido uno de los promotores de la Declaración nos alienta a que se consolide la búsqueda de la verdad en nuestro país.

Hoy se hace imprescindible una concordancia entre lo que se predica a nivel internacional, los compromisos que como país se asumen, con su concreción. Por eso consideramos que la implementación del fortalecimiento de la Secretaría de Seguimiento de la Comisión para la Paz -tal como se ha comprometido el Presidente de la República- debe concretarse inmediatamente.

¿Hacia el final de la impunidad?

Finalmente, el 27 de octubre de 2011, adecuándose a la sentencia de la CIDH, el Parlamento aprobó la ley N° 18.831, que al reinstalar la pretensión punitiva del Estado, deroga en la práctica la Ley de Caducidad.

La ley aprobada también catalogó a los delitos cometidos en aplicación del terrorismo de estado hasta el 1° de marzo de 1985, como de *delitos contra la humanidad* y por lo tanto imprescriptibles.

Semanas antes y en un fallo que tuvo el voto discorde de su Presidente, la Suprema Corte había anunciado que esos delitos prescribirían el 1º de noviembre pasado.

Si bien desde ciertos sectores militares se anuncia que se presentarán recursos de inconstitucionalidad sobre la ley aprobada, lo cierto es que al momento, jueces y fiscales recuperan su independencia para ocuparse de las decenas de denuncias recientemente presentadas.

Las organizaciones de DDHH, las de afectados por el terrorismo de estado y distintos actores del sistema judicial, han expresado su respaldo a la nueva ley.



© Mauricio Bruno, *Marcha del silencio*, 2011

Balance jurídico-político sobre verdad, justicia e impunidad en Uruguay

Juan Faroppa Fontana[1]

1. El inicio de la transición democrática: 1985-1989

Uruguay inicia su complejo proceso de transición de la dictadura a la democracia, en el marco de diferentes iniciativas de negociación entre militares y representantes del sistema político. Esta última representación adquirió, a partir de 1980, diversas formas que caracterizaron el "diálogo civil-militar", en función de los niveles de apertura que se iban logrando por la lucha constante y la resistencia de cada vez más amplios sectores de la sociedad uruguaya. El parteaguas en este largo itinerario lo constituyó el llamado "Pacto del Club Naval", por el cual, los representantes de la dictadura y parte del sistema político (incluidos representantes de algunos de los hasta ese momento proscriptos partidos de izquierda) acordaron la convocatoria a elecciones, el último domingo de noviembre de 1984. La negociación llegó a término a pesar que el acto electoral se realizaría con muchos referentes y líderes políticos que mantendrían su proscripción, al igual que sucedía con sectores integrantes del Frente Amplio. En ningún momento se anunció, formal o informalmente, la existencia o no de algún acuerdo que se relacionara con las graves violaciones a los derechos humanos verificadas durante

1. Abogado; Profesor Ayudante de la Cátedra de Derechos Humanos, Facultad de Derecho de la UDELAR.

los años del autoritarismo y la dictadura cívico-militar. Este punto, como es de amplio conocimiento por los debates que aún hoy continúan, fue y es uno de los principales argumentos de quienes, poco tiempo después, defenderían a rajatabla la impunidad, en el Uruguay que comenzaba a intentar recuperar el estado de derecho y las formas democráticas de convivencia.

En ese escenario, el Poder Judicial, duramente golpeado en los años previos al golpe de Estado, y prácticamente "evaporado" por los llamados "actos institucionales" Nos. 8 y 12 de la dictadura, también intentaba iniciar su proceso de transición. Sin embargo, se estaba frente a "una justicia que pretendía también reinstitucionalizarse, conservando prácticamente el mismo plantel de jueces y funcionarios de años anteriores, y con la permanencia como ministro de la Suprema Corte de Justicia de uno de los jueces que la integraron durante la dictadura, e incluso ejerció temporalmente la presidencia de la República durante el régimen *de facto*"[2]. Sin embargo, las primeras señales de la judicatura en los primeros años de la transición no fueron desalentadoras: cuando se presentan las primeras denuncias por violaciones a los derechos humanos, el Poder Ejecutivo, a través del Presidente de la República, Julio Ma. Sanguinetti (Partido Colorado) y su Ministro de Defensa, Juan Vicente Chiarino (Unión Cívica) decide interponer contiendas de competencia, cuestionando la actuación de la Justicia Penal Ordinaria, y afirmando que, en los casos denunciados, debía actuar la llamada "justicia militar". En octubre de 1986 la Suprema Corte de Justicia falló determinando que la competencia para investigar y juzgar los delitos denunciados correspondía a la Justicia Penal Ordinaria (esto es, al fuero civil)[3]. Con ello, se sorteó el primer obstáculo en el camino hacia el juzgamiento de las personas denunciadas por graves violaciones a los derechos humanos.

Sin embargo, el paso del tiempo y el fuerte debate que se venía dando en el campo del sistema político, parecen haber congelado estos primeros impulsos del Poder Judicial, en lo que puede entenderse como una actitud de espera de "señales" en una u otra dirección de parte, principalmente, del Poder Legislativo.

Sin perjuicio de ello, los Jueces Letrados en lo Penal continúan disponiendo citaciones a las personas denunciadas en las causas iniciadas por violaciones a los derechos humanos. No obstante, el panorama parecía ser poco alentador en el campo de las mayorías del sistema político, integradas por los Partidos Colorado y Nacional. Ya en mayo de 1986 se había comenzado a hablar de la necesidad de buscar acuerdos para amnistiar a los militares acusados penalmente por cometer delitos contra los derechos humanos. En setiembre, el Partido Colorado envía un proyecto al Parlamento donde,

2. Tribunal Permanente de los Pueblos, Sesión Uruguay. Ed. Graphis Ltda., Montevideo, abril de 1990. Pág. 46.
3. En esa oportunidad, la Suprema Corte de Justicia se integró con sus cinco Ministros naturales (civiles), más dos "ministros" de la "justicia militar". El fallo a favor del fuero civil se laudó por los votos de los cinco Ministros naturales, contra los dos votos de los "ministros" de la "justicia militar".

directamente, se plantea la amnistía a los militares acusados. El proyecto no prospera (el Frente Amplio y representantes del Partido Nacional no lo apoyan). Insólitamente, el Partido Nacional también presenta un proyecto sobre el tema, rechazado en octubre de 1986 por representantes colorados y frenteamplistas…

A partir de la decisión de la Suprema Corte de Justicia en las contiendas de competencia, en noviembre de 1986 los Juzgados Penales de Primera Instancia comienzan a citar a declarar a varios militares acusados. El entonces Comandante en Jefe del Ejército (posteriormente, segundo Ministro de Defensa del primer gobierno del Dr. Sanguinetti) Tte. Gral. Hugo Medina expresa que "las citaciones están guardadas en mi caja fuerte". En este marco, y en medio de rumores sobre "insubordinación militar" y "fuertes amenazas al proceso de transición", el 20 de diciembre se presenta en el Parlamento el proyecto de lo que sería finalmente la ley 15.848, "de caducidad de la pretensión punitiva del estado", aprobada el 22 de diciembre de 1986 con los votos de la mayoría de los parlamentarios del Partido Colorado y del Partido Nacional[4].

La ley 15.848, más allá de las limitadísimas posibilidades que objetivamente abría para algún tipo de investigación sobre el terrorismo de estado, fue en los hechos una verdadera amnistía. En ese sentido lo interpretó el Poder Ejecutivo durante la primera presidencia del Dr. Sanguinetti. Basta recordar las "investigaciones" ordenadas al fiscal militar, Cnel. Sambucetti, que, reiterada y sistemáticamente, concluían en que "no hay elementos para avalar los hechos denunciados". Se concretaba, de esta manera, un fuerte pacto no escrito entre parte del sistema político nacional y las Fuerzas Armadas, para consagrar la impunidad de las violaciones a los derechos humanos cometidas en los años anteriores al inicio de la transición democrática.

Ante la aprobación de la ley de impunidad, víctimas y familiares de violaciones de derechos humanos plantearon ante la Suprema Corte de Justicia acciones de inconstitucionalidad contra la ley 15.848. La Suprema Corte, con la integración de esa época, resolvió el 2 de mayo de 1988, por tres votos a favor y dos discordes, que la ley impugnada no era contraria a la Constitución. Muchos años después, la actual Suprema Corte de Justicia ha cambiado su jurisprudencia, e incluso, cita en sus fallos "las históricas discordias de los Ministros Dres. Jacinta Balbela y Nelson García Otero emitidas en las Sentencias de la Corte Nos. 184, 224, 226 y 232/1988" respecto a la ley 15.848. Al respecto, la Corporación dice hoy que "(...) declarar la caducidad de las acciones penales, en cualquier supuesto, excede las facultades de los legisladores e invade el ámbito de una función constitucionalmente asignada a los jueces, por lo que,

4. En concreto, la ley de impunidad estableció la potestad del Poder Ejecutivo de disponer qué casos están amparados por la "caducidad de la pretensión punitiva del Estado" y qué casos no. Por lo tanto, el Poder Judicial solamente podría intervenir en los casos que el Poder Ejecutivo entendía estaban "excluidos" del alcance de dicha ley. Como es de público conocimiento, después de aprobada la ley 15.848, y hasta marzo de 2005, ningún caso fue considerado por los gobiernos de turno como "no amparado" por la impunidad.

por los motivos que fueren, el legislador no podía atribuirse la facultad de resolver que había operado la caducidad de las acciones penales respecto de ciertos delitos[5]".

En ese marco, víctimas y familiares de violaciones de derechos humanos, con el apoyo de organizaciones no gubernamentales, sociales, sindicales y estudiantiles, más el Frente Amplio y la minoría del Partido Nacional, impulsaron una convocatoria para someter la "ley de caducidad" a un recurso de referéndum, según lo habilita la Constitución de la República. El proceso para llegar a las más de 550.000 firmas que habilitasen la convocatoria al referéndum fue plagado de obstáculos y dificultades, en especial por las acciones de los ministros de la Corte Electoral representantes de los partidos Colorado y Nacional. Sin embargo, y en medio de nuevos rumores y referencias explícitas de posibles desacatos por parte de las Fuerzas Armadas por quienes apoyaban la impunidad, el 16 de abril de 1989 se realizó la consulta. La mayoría del cuerpo electoral (56 % contra 41 %) decidió el mantenimiento de la ley 15.848.

El resultado del referéndum generó un fuerte impacto en todas aquellas personas que seguían en la lucha por la verdad y la justicia. Se generó una fuerte desmovilización, y el discurso "oficial" de "cambio en paz" y "no tener los ojos en la nuca" pareció llenarse de triunfalismo. No obstante, ya en abril de 1990, se comenzaba a cuestionar el efecto totalmente paralizante del resultado del referéndum de un año atrás: "La ratificación de la ley de caducidad a través del voto popular no concluye el tema, porque éste trasciende las fronteras nacionales. La naturaleza de estos delitos –como crímenes de lesa humanidad- impide que sean amnistiados o que se sancionen medidas legislativas que obstaculicen o clausuren su investigación. La lucha contra la impunidad tiene proyección internacional, y pretender su consagración, es una violación más de los derechos humanos[6]". En esa misma dirección, el Dr. Alejandro Artucio afirmaba en relación al referéndum del 16 de abril: "Más allá de su efecto político, es neto y evidente que el hecho de que la ley haya sido confirmada por el electorado – y dejo de lado las torcidas maniobras para lograr esta confirmación, Diputado [Partido Colorado] Rúben Díaz y Corte Electoral mediante- no cambia en un ápice las anteriores conclusiones. Sigue siendo un acto unilateral del Estado, que no le desliga de sus compromisos asumidos internacionalmente"[7].

2. El período 1990 - 2000

En estos diez años se sucedieron los gobiernos de Luis Alberto Lacalle, del Partido Nacional (1990-1995), y (el segundo) del líder colorado Julio Ma. Sanguinetti (1996-2000). Durante toda esta década, nada se hizo para abrir brechas a la impunidad.

5. Sentencia No. 1501/2011, de 20 de julio de 2011.
6. Idem Nota. No. 1, pág. 81.
7. Idem, pág. 146.

Todo lo contrario: en 1992, durante el gobierno de Lacalle se produce el asesinato del químico chileno Eugenio Berríos, crimen que puso en evidencia la más absoluta incapacidad del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y las mayorías parlamentarias de le época, para enfrentar al aparato militar creado durante el terrorismo de estado, que continuaba intacto. No solamente se omitió cualquier tipo de investigación seria, sino que, incluso, el segundo gobierno instalado luego del inicio de la transición, debió soportar una verdadera asonada militar. Por ese asesinato, tiempo después, la justicia chilena condenó a militares de ese país, y a dos altos oficiales uruguayos.

Tanto durante el gobierno de Lacalle como en el segundo gobierno de Sanguinetti, sin perjuicio de mantener sólidamente el pacto de impunidad con los militares, se continuó ascendiendo a varios oficiales denunciados anteriormente por sus claras responsabilidades en violaciones de derechos humanos.

En 1999, durante su último año de gobierno, Sanguinetti recibió una carta de varios prestigiosos intelectuales y académicos internacionales, en apoyo a las gestiones del poeta argentino Juan Gelman para conocer la verdad de lo sucedido con su nuera, María Claudia García de Gelman y su nieta, ambas desaparecidas en Uruguay durante la dictadura. La respuesta del presidente uruguayo mostró su irritación por esta situación, y, públicamente afirmó que "no hay niños desaparecidos en Uruguay". Pocos meses después, y a poco de asumir la presidencia en marzo de 2000, su correligionario Jorge Batlle anuncia la aparición de Macarena Gelman, hija de María Claudia y nieta de Juan, quien había sido secuestrada a poco de nacer por militares y policías uruguayos (y en Uruguay), para ser entregada a un oficial retirado de la Policía Nacional y su esposa, con quienes se crió hasta el momento de la recuperación de su identidad.

3. La Comisión para la Paz

Además del impacto que causó la aparición de Macarena Gelman al inicio del gobierno del líder colorado Jorge Batlle, que se extendió entre marzo de 2000 y marzo de 2005, la nueva administración pareció estar dispuesta a comunicar algunos gestos dirigidos a las víctimas de violaciones de derechos humanos y sus familiares. Se trató, en principio, de un mecanismo no jurisdiccional, que tenía como objetivo encontrar la verdad respecto al destino de las personas detenidas-desaparecidas, y sin dejar de lado el marco jurídico que establecía la ley de caducidad 15.848. De esa manera, por Resolución de Presidencia de la República No. 858/2000, de 9 de agosto de 2000, se crea la Comisión para la Paz, integrada por Monseñor Nicolás Cotugno (que ejercería su presidencia); el histórico líder sindical José D´Elía; los abogados Carlos Ramela, José Claudio Williman y Gonzalo Fernández; y Luis "Perico" Pérez Aguirre hasta su fallecimiento, cuando fue sustituido por Jorge Osorio, también sacerdote católico.

En su informe final, de 10 de abril de 2003, la Comisión Para la Paz recuerda que su cometido fue el de «recibir, analizar, clasificar y recopilar información sobre las

desapariciones forzadas ocurridas durante el régimen de Facto», de acuerdo a lo previsto por el Art.1. de la Resolución Nº858/2000 (...). Para el cumplimiento de esa, labor, se le otorgaron a la Comisión »las más amplias facultades para recibir documentos y testimonios», imponiéndole asimismo el deber de »mantener estricta reserva sobre sus actuaciones», así como de guardar» la absoluta confidencialidad» respecto de las fuentes de información obtenidas".

La Comisión señala, además, en ese informe que, dado que "ha funcionado en la órbita exclusiva de la Presidencia de la República, periódicamente ha ido elevando a ella la información que iba recibiendo, a través de sucesivos informes de avance, los cuales -con la anuencia previa del Señor Presidente- también ha divulgado públicamente a través de los medios de comunicación, siempre dentro del límite de estricta confidencialidad impuesto por el Art. 3º de la Resolución antes citada (...) Igualmente, en cada oportunidad y también por delegación expresa de la Presidencia de la República, la Comisión ha anticipado a los familiares del detenido-desaparecido en forma verbal la información obtenida, a efectos de no dilatar más allá de lo necesario su angustiante espera".

Sin perjuicio de las objeciones y críticas que recibió la Comisión para la Paz, no puede negarse que fue un primer intento (aún limitado) por parte del Estado uruguayo de dar alguna respuesta a los familiares de las personas detenidas desaparecidas, y así avanzar, al menos relativamente, en el conocimiento de la verdad.

El proceso histórico que seguiría el país luego de la finalización de las tareas de la Comisión para la Paz demostraría que, gran parte de la información suministrada a la misma por parte de las Fuerzas Armadas, era parcial, o a todas luces falsa.

Esto surge claramente de las conclusiones presentadas por la Comisión para la Paz, que son aceptadas por el presidente Jorge Batlle por Decreto de fecha 11 de abril de 2003. La Presidencia de la República manifiesta en ese momento: "Aceptar las conclusiones contenidas en el informe final elevado por la Comisión para la Paz en el día de la fecha, asumiendo que esas conclusiones constituyen la versión oficial sobre la situación de los detenidos–desaparecidos". Agrega que este informe «cumple definitivamente» con lo dispuesto en el artículo 4º de la ley de Caducidad".

Sin embargo, en uno de los aspectos más sensibles del informe aceptado por la Presidencia de la República se expresa que "La Comisión ha recibido –de fuentes militares- versiones e informes coincidentes sobre cuál habría sido, en términos generales, el destino de los restos de los desaparecidos cuyo fallecimiento ha sido confirmado. La información descarta, lamentablemente, la posibilidad de la Comisión de ubicar restos de las personas desaparecidas, salvo en lo que respecta al caso especial de Roberto Gomensoro Jossman. La información no tiene, en la enorme mayoría de los casos, la exactitud de detalle que merecen y necesitan las familias de las víctimas ni la comprobación objetiva o técnica que hubiese sido posible ante otras eventuales explicaciones. Sin desconocer esa realidad, y asumiendo plenamente que hubiese resultado

deseable a este respecto, una respuesta que dejara más margen para su acreditación, se debe sí reconocer y aceptar que la versión que la Comisión trasmite ha sido ratificada por distintas y múltiples fuentes. Frente a esas realidades, la Comisión considera que no puede -ni debe- confirmar esa información y se limita simplemente a trasmitirla en términos generales, destacando que los uruguayos merecen a esta altura -a juicio de este Cuerpo- una explicación más clara y contundente sobre el destino de los restos. Según la información recibida, para explicar el destino de los restos de los desaparecidos se debe distinguir, en la enorme mayoría de los casos, entre el lugar en que fueron enterrados inicialmente -destino intermedio- y el lugar de su destino final y definitivo. A su vez, distintas son también las respuestas en función de otros detalles de cada caso; fundamentalmente, fecha y lugar de la muerte".

En ese contexto, y más allá de las limitaciones y la ausencia de una voluntad política real de abatir la impunidad, este primer paso permitió abrir espacios para seguir adelante en la búsqueda de la verdad y la justicia como nunca antes había sucedido desde 1985 hasta este momento.

4. El período 2005-2010

El 1º de marzo de 2005 asume la presidencia Tabaré Vázquez. Se trata de un hecho histórico, ya que es la primera vez que el Poder Ejecutivo estará a cargo de un partido político, el Frente Amplio, que nunca antes había gobernado en el país. El ahora partido de gobierno aprobó, en su Congreso realizado en diciembre de 2003, una plataforma electoral en donde asumía el compromiso programático de avanzar en la investigación de las violaciones a los derechos humanos acaecidas durante la dictadura militar, en el marco de la aplicación estricta de lo dispuesto por los artículos 1 y 4 de la ley de caducidad. Como resultado de un fuerte debate interno entre las diferentes fuerzas de izquierda que integran la coalición Frente Amplio, primó la posición de no impulsar la anulación de la ley de caducidad, pero sí de cambiar sustancialmente la interpretación que de esta norma hicieron los gobiernos anteriores.

Al asumir la Presidencia de la República, Tabaré Vázquez manifestó en su discurso, durante la ceremonia de Declaración de Fidelidad Constitucional ante la Asamblea General, su "compromiso de promover una política activa en materia de Derechos Humanos". En esa oportunidad, el presidente agregó: "Reconozcámoslo: a veinte años de recuperada la institucionalidad democrática aún subsisten en materia de derechos humanos zonas oscuras. Reconozcamos también que, por el bien de todos, es necesario y posible aclararlas en el marco de la legislación vigente, para que la paz se instale definitivamente en el corazón de los uruguayos y la memoria colectiva incorpore el drama de ayer, con sus historias de entrega, sacrificio y tragedia, como un indeleble aprendizaje para el mañana. Y con la verdad buscaremos que nuestra sociedad recupere la paz, la justicia y, sobre todo, que el horror de otras épocas nunca más vuelva a

pasar. Nunca más, uruguayos (...)". Ese mismo 1º de marzo, en horas de la noche, durante el discurso público en las escalinatas del Palacio Legislativo, Vázquez amplió su visión sobre el tema: "Nuestro gobierno cumplirá el mandato establecido en el artículo 4º de la Ley 15.848, procurando agotar la investigación sobre lo sucedido con los detenidos–desaparecidos e investigando al efecto en los establecimientos militares correspondientes (...) Se publicará lo que se sabe, se publicará lo que se conoce, no con el fin de alimentar odios, no con el fin de llevar a nadie frente a la Justicia, fuera de lo que establece la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, sino para que lo que pasó no pase nunca más en el Uruguay". Y agregó el nuevo presidente: "Dentro de pocas horas dispondremos los estudios correspondientes para saber si hubo enterramientos de ciudadanos detenidos desaparecidos durante la dictadura militar. Queremos saber qué pasó con estos ciudadanos, si están o no enterrados allí, si están recuperados, identificados y sus restos entregados a sus familiares. Y si no están, tendremos que saber por qué no están y qué pasó con ellos"[8].

Sobre esas bases, el Poder Ejecutivo ordenó a las Fuerzas Armadas la presentación de toda la información disponible sobre los casos de personas detenidas-desaparecidas; ordenó, por primera vez, el ingreso de un equipo de antropólogos de la Universidad de la República a diferentes establecimientos militares con el objetivo de ubicar sitios donde se hubieran producido enterramientos clandestinos de personas; y encomendó a un equipo de historiadores, también de la Universidad de la República, una investigación sobre la situación de las personas detenidas-desaparecidas en Uruguay, Argentina, Chile, Paraguay, Bolivia y Brasil en el marco del "Plan Cóndor".

No obstante, sin duda el paso más relevante de este período consistió en la nueva interpretación del Poder Ejecutivo de lo dispuesto en los Arts. 1 y 4 de la ley 15.848. Este cambio de actitud, con los fundamentos jurídicos correspondientes, quitó los obstáculos que impedían desarrollar la investigación judicial en casos puntuales de violaciones a los derechos humanos. A partir de este momento, la posición del Poder Ejecutivo, tomada caso por caso, fue considerar que éstos quedaban fuera del amparo de la "caducidad de la pretensión punitiva del estado". Entre las consecuencias de esta nueva coyuntura, se cuentan los primeros procesamientos de acusados por violaciones de derechos humanos desde el fin de la dictadura cívico-militar en marzo de 1985. Entre otros, los más relevantes, sin duda, fueron los procesamientos del dictador Juan Ma. Bordaberry; su canciller Juan Carlos Blanco; el dictador Tte. Gral. Gregorio Alvarez, así como varios oficiales militares y policiales, reiteradamente denunciados como autores de las más graves violaciones a los derechos humanos durante el terrorismo de estado.

Respecto a este nuevo escenario se sostuvo que: "El nuevo gobierno encabezado por el Dr. Tabaré Vázquez ha mostrado, en el corto lapso de su administración, voluntad

8. Cfr.: "La nueva izquierda en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil". Ed. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, 2009. Págs. 49-50

política en profundizar la búsqueda de verdad, justicia y por ende de la memoria. Diversas acciones han impulsado su gobierno y su fuerza política, desde el Poder Ejecutivo y desde el Poder Legislativo. Excavaciones en los regimientos militares Nº 13 y Nº 14 y una chacra que fuera de la Fuerza Aérea, denunciados por familiares de desaparecidos y por la Comisión para la Paz como lugares de enterramiento de detenidos; exigencia a los mandos militares de aportar toda la información disponible; entrega de documentación existente en los Ministerios de Relaciones Exteriores y del Interior a familiares de víctimas y organizaciones de Derechos Humanos; aprobación de ley sobre ausencia por desaparición forzada de personas"[9].

Durante estos años, se verificaron diferentes sucesos que causaron un fuerte impacto en la sociedad uruguaya, y que pueden considerarse hechos claves para la ruptura definitiva de la "historia oficial" construida a partir de 1985, respecto a los métodos y prácticas utilizadas durante el terrorismo de estado, especialmente en casos de desaparición forzada de personas. En primer lugar, la aparición de los restos humanos completos de dos detenidos desaparecidos: el obrero metalúrgico Ubagesner Chávez Sosa, el 29 de noviembre de 2005, en una chacra que había sido ocupada por la Fuerza Aérea, y el escribano Fernando Miranda, el 2 de diciembre de 2005, en el Batallón Nº 13 de Infantería del Ejército; en segundo lugar, la aparición de fragmentos de restos humanos en el mismo Batallón de Infantería, que no pudieron ser debidamente identificados científicamente; y, finalmente, la frustrada ubicación de los restos de María Claudia García de Gelman en el Batallón Nº 14 de Paracaidistas del Ejército, que puso en evidencia que el total de la información que los militares suministraban a Presidencia de la República, no era veraz.

Luego de estos hallazgos, y de la continuación de la política del Poder Ejecutivo respecto a su interpretación de los Arts. 1 y 4 de la ley de caducidad, el proceso comenzó a enlentecerse. Las manifestaciones del Presidente Vázquez respecto a su concepción del "nunca más" hicieron que desde las víctimas y sus familiares, se entendiera que comenzaba, una vez más, un camino dirigido a "dar vuelta la página". Sin embargo, y a partir del trabajo constante de Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos, la Presidencia de la República aceptó la creación de la *Secretaría de Seguimiento de la Comisión para la Paz*, integrada por dos representantes de los equipos técnicos de la Universidad de la República que trabajaban en el tema, y un tercer miembro nombrado "a propuesta" de la misma organización de Madres y Familiares. Esta nueva instancia se crea por Resolución de Presidencia de la República del 17 de diciembre de 2007.

La Secretaría de Seguimiento continuó con las tareas pendientes en ese momento. En especial, el trabajo de los equipos de arqueólogos e historiadores de la Universidad

9. Idem Nota No. 7, pág. 51, citando a Destouet, Oscar: "La lucha por la verdad y la justicia en Uruguay", Montevideo, 2006.

de la República; la obtención de nueva información procedente de diversas fuentes; la atención a casos de personas que entendían que, eventualmente, podían ser hijos o hijas de personas detenidas-desaparecidas; el inicio de la construcción de un banco de datos genético; y el mantenimiento de las relaciones con el Poder Judicial y con contrapartes de otros países vinculados fuertemente al llamado “Plan Cóndor”, en especial, Argentina y Chile. Sin embargo, el paso del tiempo fue mostrando indicios de que la voluntad del sistema político uruguayo ya no era tan sólida como a principios de marzo de 2005: comenzaron a presentarse algunas trabas burocráticas y problemas de financiamiento para las actividades de la Secretaría de Seguimiento; en especial, para el trabajo de campo realizado por el equipo de arqueólogos de la Universidad de la República, que avanzaba sobre pistas firmes para seguir interviniendo en diferentes instalaciones militares, así como para el funcionamiento del equipo de historiadores, que seguía adelante con el análisis de información sustantiva derivada de diversas fuentes documentales. Esto llevó a que el presidente Vázquez, a fines de 2009, reiterara, públicamente, su voluntad de proseguir con las investigaciones iniciadas por la Secretaría de Seguimiento.

A partir de las elecciones nacionales de 2009, la Secretaría de Seguimiento entró en una especie de limbo, ya que el gobierno saliente no asumía la conducción de su trabajo, a la vez que se desconocía la voluntad del gobierno que asumiría en marzo de 2010 sobre esta temática.

5. La situación en la actualidad: ¿el fin de la impunidad?

El Frente Amplio volvió a ganar las elecciones nacionales en 2009. El 1º de marzo de 2010 asumió José Mujica como nuevo Presidente de la República. Mujica, al igual que muchos de los integrantes del nuevo Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, fue una de las víctimas de violaciones a los derechos humanos durante el terrorismo de estado, más allá que entienda oportuno o no reconocerlo. En esas mismas elecciones, y a partir de la iniciativa de diversas organizaciones de derechos humanos, sindicales, estudiantiles y sociales, se promovió una reforma constitucional para anular la “ley de caducidad”. La iniciativa por el SI a la reforma (el “voto rosado”) no fue apoyada con suficiente convicción por muchos partidos y movimientos integrantes del Frente Amplio, y quedó condicionada a la capacidad de movilización de esos sectores de la sociedad civil. Como una nueva frustración en la lucha por la verdad y la justicia, el último domingo de octubre de 2009, se confirmó que el plebiscito no había obtenido las mayorías establecidas por el marco jurídico vigente para aprobar la reforma constitucional.

A partir de marzo de 2010, se generó una gran incertidumbre en las víctimas de violaciones de derechos humanos y sus familiares, en relación a la forma por la que el sistema político resolvería los problemas que la impunidad, aún vigente, seguía gene-

rando. Durante meses no hubo ninguna respuesta de la Presidencia de la República respecto a qué sucedería con la Secretaría de Seguimiento. En cuanto a la interpretación de la ley 15.848, la Presidencia mantenía la posición de la administración Vázquez, lo que permitía seguir avanzando en la investigación de determinados casos concretos. Sin embargo, manifestaciones públicas del Presidente Mujica y de algunos de sus más cercanos operadores políticos (en especial, sobre la "compatibilidad de la verdad con la justicia", entre otros aspectos) aumentaban las dudas sobre cuál era el escenario real en que se seguiría la lucha contra la impunidad.

Dentro de este panorama, la Suprema Corte de Justicia, en pronunciamientos claramente contradictorios, reafirma el cambio de jurisprudencia y sostiene, por una parte, que la ley de caducidad es inconstitucional. Por otra parte, entiende que los casos sobre los que está fallando no pueden ser considerados "desapariciones forzadas ni delitos de lesa humanidad", sino "homicidios especialmente agravados", lo que implica desconocer la aplicación directa del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Derecho interno uruguayo. Mientras tanto, y sin ningún apoyo gubernamental, el equipo de antopólogos de la Universidad de la República, dirigido por el Prof. José López Mazz, afirmaba que se habían encontrado fragmentos óseos en predios del Batallón Nº 14 de Paracaidistas, que reclamaban la continuación del trabajo de campo y las investigaciones.

El laberinto parece haberse destruido cuando el 24 de febrero de 2011, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su sentencia definitiva en el caso iniciado por Juan y Macarena Gelman contra el Estado uruguayo, dispuso que "son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos".

Además de esto (posición que ya podía anticiparse conociendo la jurisprudencia anterior del máximo Tribunal Interamericano), en relación a los efectos del referéndum de 1986 y el plebiscito de 2009, la Corte incorpora uno de los puntos más relevantes de su sentencia. En efecto: el fallo expresa, en su Párrafo 238, que: "El hecho de que la Ley de Caducidad haya sido aprobada en un régimen democrático y aún ratificada o respaldada por la ciudadanía en dos ocasiones no le concede, automáticamente ni por sí sola, legitimidad ante el Derecho Internacional. La participación de la ciudadanía con respecto a dicha Ley, utilizando procedimientos de ejercicio directo de la democracia –recurso de referéndum (párrafo 2º del artículo 79 de la Constitución del Uruguay)- en 1989 y –plebiscito (literal A del artículo 331 de la Constitución del Uruguay) sobre un proyecto de reforma constitucional por el que se habrían declarado nulos los artículos 1 a 4 de la Ley- el 25 de octubre del año 2009,

se debe considerar, entonces, como hecho atribuible al Estado y generador, por tanto, de la responsabilidad internacional de aquél". Y agrega en el Párrafo 239: "La sola existencia de un régimen democrático no garantiza, per se, el permanente respeto del Derecho Internacional, incluyendo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo cual ha sido así considerado incluso por la propia Carta Democrática Interamericana. La legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales, por lo que, particularmente en casos de graves violaciones a las normas del Derecho Internacional de los Derechos, la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo 'susceptible de ser decidido' por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un "control de convencionalidad" (supra párr. 193), que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia ha ejercido, en el Caso Nibia Sabalsagaray Curutchet, un adecuado control de convencionalidad respecto de la Ley de Caducidad, al establecer, inter alia, que 'el límite de la decisión de la mayoría reside, esencialmente, en dos cosas: la tutela de los derechos fundamentales (los primeros, entre todos, son el derecho a la vida y a la libertad personal, y no hay voluntad de la mayoría, ni interés general ni bien común o público en aras de los cuales puedan ser sacrificados) y la sujeción de los poderes públicos a la ley'".

La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es de cumplimiento obligatorio para Uruguay, conforme a los compromisos asumidos al ratificar la Convención Americana de Derechos Humanos y la competencia contenciosa de la Corte. Este fallo, en consecuencia, constituye un golpe de gracia a la impunidad en nuestro país. Por una parte, el Poder Ejecutivo decidió reiniciar los trabajos de la Secretaría de Seguimiento de la Comisión para la Paz, con la promesa de nuevos recursos humanos y materiales. Por otra parte, y más allá de la complejidad del proceso y las contradicciones que quedaron en evidencia durante su desarrollo, finalmente, el Poder Legislativo aprobó la ley 18.831, de 27 de octubre de 2011. Esta norma es un instrumento fundamental para que el Poder Judicial avance en sus investigaciones, de forma tal de poner fin a un largo período en la historia nacional en que campeó la impunidad.

Sin embargo, eso no es todo: quedan muchas acciones que deben quienes tienen la obligación de hacerlo, para favorecer un país donde la verdad, la justicia y el "nunca más" sean una realidad. Por otra parte, el nuevo marco jurídico supera la situación anterior, cuando las investigaciones dependían de la interpretación de la Presidencia de la República de turno, y solamente se referían a desapariciones forzadas. A partir de

la ley 18.831, todos los casos por violaciones de derechos humanos deben ser investigados por el Poder Judicial.

Hace menos de un mes, al momento de escribir estas líneas, se encontraron restos humanos en predios cercanos al Batallón Nº 14 de Paracaidistas en Toledo, Canelones. A la fecha se están procesando los análisis técnicos correspondientes a su identificación. Esto llevaría a pensar que la tan citada "operación zanahoria" (mediante la cuál se desenterraron restos de personas desaparecidas por parte de los militares, para incinerarlos o eventualmente volver a enterrarlos en otros lugares, donde se plantaban árboles posteriormente) o nunca existió (desmintiendo parte de la "nueva historia oficial"), o existió parcialmente.

En el año 2003, Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos enviaron a la Comisión para la Paz una serie de recomendaciones sobre el camino a seguir. Abarcaban áreas como: la reparación integral a las víctimas de violaciones a los derechos humanos; la nueva doctrina y la formación en las tres Escuelas Militares y en la Escuela Nacional de Policía; la formación en derechos humanos en la educación formal y no formal; la formación universitaria y de los institutos de capacitación docente en derechos humanos; la creación e instalación de la Institución Nacional de Derechos Humanos. Algunas fueron contempladas. Muchas otras no. Deberán rescatarse del olvido para que puedan constituir una hoja de ruta que oriente el camino a recorrer, plagado de obstáculos y resistencias. Sin embargo, hemos aprendido que esos obstáculos pueden removerse con constancia, compromiso, sacrificio y memoria.

Denuncia sobre torturas y violencia sexual durante la dictadura cívico – militar

Grupo de mujeres[1]

El 28 de octubre, veintiocho ex presas políticas presentamos una denuncia sobre "Tortura, y Violencia Sexual" durante el período del terrorismo de Estado. Se trata de una denuncia de carácter colectivo, ya que el grupo en su conjunto fue objeto de crímenes de lesa humanidad, pues el objetivo de la dictadura era, a través de la tortura -y específicamente la sexual- destruirnos como seres humanos.

La importancia de este hecho que llevamos a cabo radica en que por primera vez en el país, un grupo de mujeres nos presentamos ante la Justicia para denunciar "crímenes de lesa humanidad". Nos proponemos que se haga justicia sobre las atrocidades vividas en el pasado y que los culpables sean responsabilizados ante la Justicia.

En nuestro proceso fuimos comprendiendo que debíamos tratar que:

• los delitos cometidos fueran comprendidos en función de la definición de crímenes de lesa humanidad, por "representar un daño genérico de carácter universal que atenta contra la dignidad de los seres humanos"[2];

• el acto y las acciones desarrolladas para lograr los objetivos fueran un camino de reparación y sanación para el grupo;

• lográramos, a través de esta acción, una sanción social para los culpables, dessilenciar y hacer visible una realidad desconocida para una parte importante de la sociedad uruguaya.

El camino para llegar a la entrega de la denuncia transitó por diversas etapas. El grupo se formó en setiembre de 2010 y en la marcha, nos vimos enfrentadas a situaciones que se entrelazaban: dudas, cuestionamientos, entradas y salidas de compañeras que no entendían por qué no hacerlo también con los compañeros, por qué solo las mujeres, discusiones sobre cómo organizarnos, qué apoyos buscar y otros interrogantes; es decir: ¿cómo empezar?

El primer paso fue desde el principio darle una perspectiva de género. Definimos que estábamos frente a relaciones de poder, de desigualdad, que se construyen social e históricamente, atravesando el tejido social, y que las mujeres históricamente habíamos sido sometidas. Ello nos permitió entender que la situación en el caso de la tortura y la violencia sexual, tenía otras connotaciones y -fundamentalmente- que históricamente las mujeres habíamos sido "botín", para situaciones extremas como las

[1] Grupo de Mujeres que lleva adelante la denuncia por torturas y violencia sexual. Este artículo fue redactado por Mirta Macedo, integrante de dicho grupo y ex presa política.
[2] Instituto Interamericano de Derechos Humanos:186

que nosotras habíamos pasado. Para trabajar sobre eso, fuimos apoyadas por una psicóloga social, y posteriormente por COSAMEDDHH (Cooperativa de salud mental y derechos humanos) a través de un equipo psico-social que realizó un acompañamiento desde los comienzos.

La heterogeneidad del grupo (edades, intereses, actividades, etc.) se constituyó en un factor positivo mientras trabajábamos la tarea y lográbamos una homogeneidad en torno a ella. El grupo se proponía hacer una denuncia sobre problemas de los que nunca habíamos hablado, los habíamos vivido de jóvenes y hoy, mujeres adultas, a más de 35 años de aquel horror, queríamos poner en palabras lo vivido; pero no encontrábamos ni el lenguaje adecuado, ni la forma, ni el momento de de poder decirlo.

Trabajamos exhaustivamente los conceptos relacionados a la tortura y a la violencia sexual, teniendo claro que se trata de un crimen de lesa humanidad por ser actos planificados y sistemáticos, con el objetivo de destruirnos como personas, de colocarnos fuera de nuestra propia especie, cometidos por funcionarios del Estado; constituían una de las más grandes violaciones a los derechos humanos. Trabajamos conceptos como la impunidad y el poder, como pilares que sostienen estas situaciones y así poder comprender lo que "nos había pasado".

Pero aparecían en forma reiterada los dolores, los temores, el espanto de recordar los vejámenes, el recuerdo de las prácticas a las que fuimos sometidas. Analizamos también las dificultades que se mantenían en nosotras -en la sexualidad, en los trastornos de salud física y psicológica- y cómo esos actos de violencia sexual nos habían marcado fuertemente *un antes y un después* de lo que había acontecido; finalmente, cuáles eran los sentimientos que aún permanecían en nosotras como resultado.

Porque la violencia sexual persigue objetivos siniestros: debilitar, denigrar, humillar, usar lo privado, penetrar la intimidad, romper la subjetividad. Muchas sentíamos que habían roto nuestra dignidad, que no solo se habían apropiado del cuerpo sino de nuestras vidas, de nuestros derechos, de nuestras subjetividades, que no nos habían permitido construir proyectos de vida como hubiéramos querido. Que nos habíamos instrumentado para silenciar el dolor y poder sobrevivir. Solamente sobrevivir. Pero también muchas de nosotras estábamos en situaciones del dolor, de angustia que estaban perturbando nuestras vidas.

El grupo continentó nuestras angustias, pasamos de sentirnos "yo sola", o "¿por qué a mí?", a comprender que todas habíamos pasado por lo mismo, y encontramos que solo hubo una diferencia: la violencia sexual tiene muchas formas de expresarse; todas habíamos estado desnudas, nos habían manoseado, nos habían tocado, nos habían introducido objetos en la vagina, pero no a todas las habían penetrado. El grupo se constituyó en el apoyo mayor y entre una y otra encontramos caminos para ir hablando, saliendo del silencio, de esa terrible invisibilidad en que nos encontrábamos. Luego de 35 años en medio de un dolor desgarrador, fuimos encontrando palabras y formas de poder decirlo.

La tarea del grupo ha sido ardua, difícil, hasta penosa, pero nos ha permitido volcar en él, aquello donde no encontrábamos lugar para decirlo. Lugar, espacio, confianza, solidaridad y un sentido de pertenencia logrado en 14 meses de trabajo.

Los caminos que deberemos recorrer en el futuro no serán un camino de rosas; somos conscientes que pasaremos por instancias duras -quizás inimaginables-; los careos con los torturadores, por ejemplo; pero tenemos la certeza de que no estamos solas, está el grupo en primer lugar, nuestras familias -los incondicionales-, nuestras compañeras /os y amigas /os, y todos aquellos que con nuestras voces quebradas van entendiendo lo que pasó y que todo aquello fue cruel e inhumano

En cuanto a las expectativas del grupo, con la denuncia pretendemos que la Justicia actúe teniendo en cuenta la crueldad de la que fuimos objeto, la que expresamos en la misma.

También que el Estado Uruguayo, omiso hasta el momento, entienda la necesidad de la reparación, como una forma de reconocimiento a las víctimas, de resarcimiento ante el dolor pasado y contribuya para tipificar los delitos en función de una ética comprometida con la Justicia.



© Guzmán Queirolo, *Tras tus restos, Liber Arce, tras tus sueños liberrarnos*

Memoria, procesos psicosociales e impunidad

Miguel Scapusio[1]

La dimensión psicosocial de las situaciones traumáticas provocadas por el terrorismo de estado, requiere cada vez más de una perspectiva donde la memoria, la verdad y la justicia se articulen como los elementos insoslayables de una auténtica reparación.

Si bien sabemos que la violencia del terrorismo de estado, en sus diversas etapas, ha dejado en América Latina cientos de miles de muertos, desde México a Tierra del Fuego, queda por conocer aún en profundidad las consecuencias de todo tipo, que las situaciones de trauma colectivo depararon a estas sociedades.

Para comprender el proceso uruguayo de las últimas décadas, es prioritario situarse en una experiencia de análisis crítico de las formas en las que se expresan en la subjetividad actual las situaciones de trauma psicosocial y, particularmente, de aquellas formas que nos puedan aportar a la visibilidad de las violencias pasadas, ya que muchas de ellas fueron institucionalizadas y naturalizadas por la impunidad y el silencio. Y de qué manera esto sigue afectando a las diferentes generaciones, incluso a las más jóvenes que -supuestamente- no tuvieron "nada que ver" con lo que sucedió hace pocas décadas.

Aquí es que aparece la importancia de la memoria como elemento de elaboración y de aprendizaje intergeneracional. El hecho de rescatar el pasado y pensar el futuro, se puede convertir en una forma activa de transformación del presente, de ponerlo a funcionar como generador de cambio. De ahí también la importancia de la memoria para la potenciación

[1] Psicólogo; ex integrante de SERSOC y actualmente miembro de SERPAJ Uruguay.

de las redes sociales, en tanto generadora de espacios grupales y colectivos en los que se puede desplegar la temporalidad como un elemento central de lo socio-histórico.

Consideramos que la memoria es también parte integral del aprendizaje, en la medida que ella posibilita compartir con otros, distintos tiempos vividos, intercambiando así, recuerdos, experiencias y vivencias y corrigiendo visiones, posicionamientos y significaciones.

Se visualiza la problemática de los Derechos Humanos como una inscripción necesaria en nuestra subjetividad actual. Por eso mismo, tenemos que afirmar que su ejercicio no es neutral y el reclamo por su respeto tiene que conducir a acciones implicadas que no se queden en el derecho, sino en la necesidad y el deseo de transformación de los hechos. Habrá que insistir en que las situaciones traumáticas originadas por el Estado (momento de la irrupción de la violencia terrorista y sus efectos dilatados en el tiempo en los distintos ámbitos, que van desde la persona individual hasta la sociedad) y el *daño psicosocial* (es decir, el conjunto de los dispositivos que, como la impunidad y el silencio fueron utilizados para impedir el acceso a la verdad y a la justicia), son temas que tienen que estar nuevamente presentes en el debate público, porque hacen a nuestra historia y a nuestro presente..

En relación a nuestro pasado reciente, esto es lo que vienen haciendo desde hace años las organizaciones de DDHH, para denunciar las heridas que aún tiene la sociedad uruguaya como consecuencia de los años del terror. No se trata de cuestionar la normatividad declarada de los derechos, sino de trascenderla, es decir, mostrar que existirán efectivamente cuando nos dejemos afectar por ellos, cuando pasen a formar parte de nuestra vida y del modo que nos relacionamos con el mundo.

El resultado adverso de los dos plebiscitos para anular la ley de caducidad y las tratativas y negociaciones en el Parlamento para cumplir con la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (que incluyeron un fracaso legislativo por intervención directa del Presidente de la República), nos muestran que, aún aprobada una nueva ley, los efectos del terrorismo de estado y la impunidad no han desaparecido del escenario político y social uruguayo. Porque la impunidad se constituyó en un estímulo permanente de cronificación del daño, en una suerte de herencia psicosocial, de carácter transgeneracional.

Elizabeth Jelin[2] señala que en el plano individual puede hacerse “la distinción entre el reconocimiento (una asociación, la identificación de un ítem referido al pasado) y la evocación (*recall*, que implica la evaluación de lo reconocido y en consecuencia requiere de un esfuerzo más activo por parte del sujeto). Llevado al plano social, la existencia de archivos y centros de documentación, y aún el conocimiento y la información sobre el pasado, sus huellas en distintos tipos de soportes reconocidos, no garantizan su evocación. En la medida en que son activadas, en que son motorizadas en acciones orientadas a dar sentido al pasado, interpretándolo y trayéndolo al escenario

[2] Jelin, E.; *Qué es la memoria;* Siglo XXI, Buenos Aires, 2002.

del drama presente, esas evocaciones cobran centralidad en el proceso de interacción social". Falta aún una parte de ese proceso, el involucramiento del Estado a través de políticas de memoria que contribuyan no solo al conocimiento de lo ocurrido, sino a sentar los pilares de la verdad y la justicia, como forma de mostrar a las nuevas generaciones el real sentido de lo que se llama E*stado de Derecho.*

Algunos hechos que están sucediendo en la actualidad, vienen a demostrar las marcas que dejó el terrorismo de estado. Lo falso de los argumentos ensayados por los gobiernos de las primeras etapas post-dictadura y la ausencia de verdaderas políticas de Estado, en cuanto a la memoria de lo que pasó y la condena de estos crímenes.

El nuevo hallazgo de restos óseos en el Batallón 14, las decenas de denuncias presentadas en los últimos meses, una valiosa y documentada investigación histórica sobre los detenidos desparecidos y la activa participación de la Justicia sobre las causas de violaciones a los DDHH, se enfrentan a veces con respuestas negativas, contradictorias y/o evasivas por parte de los partidos políticos, incluyendo a actores de primer nivel del actual gobierno. Así, se reclama mantener la impunidad "para respetar los pronunciamientos populares", se insiste en opinar sobre la prisión domiciliaria para los violadores de los DDHH e incluso se sostiene que mirar el pasado distraería al gobierno de otros preocupantes temas de la actualidad. ¿Se ignora que Pinochet fue hasta el último día de su longeva vida un acérrimo defensor del terrorismo de estado? ¿No se vieron por televisión las miradas desafiantes de Astíz y sus secuaces hacia los jueces que los estaban condenando? ¿Se desconoce que el Plan Cóndor fue un brutal plan supranacional del que participaron los militares acusados y que costó la vida de decenas de compatriotas?

Esto muestra a las claras – aún con los avances logrados en los últimos tiempos- las graves carencias de las políticas de Estado en materia de justicia y memoria. Parece que aún hace falta entender que «las identidades y las memorias no son cosas *sobre* las que pensamos, sino cosas *con* las que pensamos. Como tales, no tienen existencia fuera de nuestra política, nuestras relaciones sociales y nuestras historias»[3].

La Memoria no se plasma solamente en monumentos, fechas y recordaciones por más importantes que ellas sean. Debe también ser un mensaje que se emita desde el Estado a toda la sociedad, realzando los vínculos de éste con lo colectivo, con lo político y con la cultura.

Por eso, además de seguir insistiendo por acciones concretas como la implementación del Mecanismo Nacional de Prevención, del Protocolo Facultativo contra la Tortura, y la puesta en marcha de la Institución Nacional de DDHH, sostenemos que debe avanzarse en un conjunto de elementos insoslayables que transmitan ese mensaje: el conocimiento y la transmisión de la verdad y una decidida postura a favor de la justicia.

[3] Jelin, E., ob. cit.

A modo de ejemplo señalamos que en las necesarias políticas de reparación de los afectados, el Estado no debería aislar, por ejemplo lo realizado en materia de salud, de los otros planos en los que se manifiesta la afectación. Porque la salud importa no solo como *bien individual* sino como *bien social* y por tanto como *derecho humano fundamental*. Ella deviene como resultado de las condiciones de alimentación, vivienda, educación, ingreso y una larga lista de etcéteras, **pero sobre todo de las condiciones que garanticen la justicia en todas sus dimensiones l**o que es a su vez, inseparable de la organización de la sociedad y de sus realidades políticas, económicas y culturales.

Como señala J. Calhau: "Efectos de la violencia, invisibilizados y privatizados en un individuo, extendidos a sus familiares- los llamados afectados- producen innumerables daños físicos y psicológicos que, interpretados como un hecho en sí mismo, podrían llevar a una larga lista de sintomatologías y caracterizaciones que nos remitiría al campo de *los especialismos.* De la misma manera, existe el riesgo de que en el acto clínico, el habla sintomática sea percibido como problemática personal, descontextualizada del sistema social que la produce".[4]

El año 2011 se cierra entonces, con materias pendientes que el Estado debería asumir de una vez.

[4] Calhau, Janne; en "Clínica y política"; Ed. Te Corá, Brasil; 2002.

Clínica y política (una vez más)

Miguel Scapusio[1]

A modo de introducción

Este artículo se estructuró en base a la ponencia realizada durante el 2º Encuentro Latinoamericano por Memoria, Verdad y Justicia desarrollado en Uruguay, el 26 de junio del corriente, a través del cual, diversas organizaciones sociales de la región, promueven procesos de memoria sobre nuestro pasado reciente.

Algunas reflexiones psicosociales sobre la tortura en el marco del Plan Cóndor

Primera

Los centros de reclusión clandestinos y las cárceles en nuestro país y en América Latina fueron brutales dispositivos de exterminio. Este montaje y su funcionamiento acontecieron no como la obra de los sádicos y déspotas de turno, sino como parte de un elaborado plan supranacional que alentó el terrorismo de estado como intento de aniquilar toda forma de resistencia.

Prueba de ello es que los testimonios sobre las violaciones a los derechos humanos que se siguen brindando en los juzgados, abarcan un período de más de 12 años durante los cuales la tortura sistemática fue una de las formas que se dio el régimen para amedrentar al conjunto de la población, a través del sufrimiento infligido a los prisioneros.

Rechazo de plano las "lógicas de los combatientes", de los que "alguna vez tuvieron un arma en el cinto", que circunscriben (y en algunos casos justifican) el uso del terror y la tortura como el resultado de un enfrentamiento entre dos enemigos, cuando en realidad se trató de un dantesco ejercicio de poder y control social que trató de "cosificar" a los detenidos -y por extensión al conjunto de los opositores-. despojarlos de todos sus derechos como personas y colocarlos así, fuera de la dimensión de *lo humano*.

Al tratar de mostrar al prisionero como una nada, un despojo sometido a la voluntad de sus torturadores, se introdujo *lo siniestro* en la vida cotidiana de la población. Porque el objetivo último de la tortura -esto no hay que olvidarlo- fue utilizar el terror para afectar la potencia y la voluntad de lucha de la sociedad en su conjunto.

[1] Psicólogo; ex integrante de SERSOC y actualmente miembro de SERPAJ Uruguay.

Cuando a 38 años del golpe, el Estado y parte de la sociedad siguen desconociendo, o lo que es aún peor, ocultando o minimizando estos hechos, los sentimientos de humanidad se resienten y los lazos de pertenencia a los distintos colectivos que integran esa sociedad, se atenúan y desvanecen.

La afectación aparece restringida y cristalizada meramente en el plano de lo individual. Así, el sufrimiento -como otras tantas cosas- se "privatiza" y se escinde del sufrimiento colectivo que queda de esta manera omitido.

Aquí es donde aparece la importancia que tiene la impunidad como elemento productor de daño social a través del tiempo. Porque la ausencia de sanción por parte del Estado a los autores de actos tan crueles, mantiene y moviliza periódicamente sentimientos de desprotección y desamparo no solo en los directamente afectados, sino en los distintos agrupamientos sociales.

Por ello es que sostenemos que "la impunidad no es solamente un problema jurídico ni del pasado. La impunidad tiene sobre todo una dimensión política; más aún: es un problema de sociedad, de relaciones y formas del ejercicio del poder, de construcción de una cultura política, uno de cuyos elementos es la memoria histórica"[2].

Podríamos afirmar que las situaciones de impunidad de la que gozan quienes cometieron tortura y asesinatos -que incluso reivindican sus crímenes sin hacerse responsables ni social ni jurídicamente de estos actos de barbarie- operan hoy como apoyaturas silenciosas sobre las que se sostienen las vivencias colectivas de inseguridad actual.

La impunidad y el falseamiento de los hechos, integran el paquete de estrategias utilizadas desde el poder del Estado para silenciar heridas que duelen aún hoy. Los delitos de lesa humanidad, entre ellos la tortura y la violación, deberían aceptarse, de acuerdo a esta visión, únicamente como las indeseadas pero entendibles consecuencias de los episodios de violencia vividos en el pasado.

En mi opinión, el naufragio que en el Parlamento tuvo el proyecto interpretativo de la *Ley de caducidad*, por intervención directa del Presidente -incluido su posterior discurso del 18 de mayo entre las fanfarrias de los festejos por el "día del Ejército", -configuraron un grave retroceso de la lucha contra la impunidad y parecieron reinstalar en el país una "democracia cívico-militar" que, usando la reiterada excusa de mirar hacia el futuro, tolerara y dejara intactas las estructuras y actitudes que hicieron posibles tales crímenes, eludiendo además la responsabilidad de privilegiar la justicia como uno de los valores básicos de una convivencia realmente civilizada[3].

[2] F. Andréu-Guzmán; *La impunidad y sus efectos en la sociedad;* 1996; www.revistarevuelta.org

[3] En relación a eso: "la construcción institucional del olvido sobre la historia reciente del país o, si se prefiere, la institucionalización de una memoria pública monopolizada por la interpretación del Estado y su clase política (el pensamiento único sobre la historia reciente) así como la privatización de la memoria social antidictatorial, es decir, la dispersión de su capacidad de representación colectiva y su relegamiento a la esfera privada bajo la forma de relatos, cuentos, experiencias personales y grupales sobre el período, devenidas así inofensivos actos íntimos de los protagonistas con sus familias y amigos, constituyen una garantía de la estabilidad del orden político-estatal en el presente". Alvaro Rico: Las Razones Ciudadanas de la "Obediencia Debida".

Afortunadamente, el Poder Legislativo, a instancias de un conjunto de organizaciones de la sociedad civil y teniendo en cuenta la importancia que tiene la sentencia de la CIDH para las relaciones internacionales de nuestro país, acaba de subsanar todo esto mediante la aprobación de una ley que reinstala la pretensión punitiva del Estado y declara que los delitos contra la humanidad cometidos durante la dictadura son imprescriptibles. Sin embargo, esto no significa el fin de la impunidad ya que desde los defensores de ésta, se plantea la inconstitucionalidad de la nueva ley y se anuncia que se interpondrán recursos ante la SCJ. De manera que el futuro mostrará hasta que punto Uruguay se decidirá a desandar el camino trazado por la injusticia

Segunda

Sobre los efectos del terrorismo de estado, me parece mucho más preciso hablar de daño en vez de secuela porque ésta se circunscribe a lo individual aludiendo generalmente a un organismo biológico. Se refiere a los "trastornos o lesiones que persisten tras la curación de un traumatismo o enfermedad, produciendo cierta disminución de la capacidad funcional"[4].

Obviamente, por lo que acabamos de exponer, si bien esto está presente, no lo es exclusivamente y menos en el terreno de la subjetividad social. Con respecto al daño – y específicamente al daño transgeneracional- la visión con la que venimos trabajando es que hay un proceso que se origina primariamente en lo social y que luego es difuminado en los diferentes contextos a partir de las afectaciones en la subjetividad causadas por la impunidad y el silencio.

Es lo que tratamos de plantear desde una *clínica implicada* o como mejor dirían nuestros compañeros del Grupo Tortura Nunca Más de Río de Janeiro, desde una *clínica como práctica política:*

"Cuando trabajamos las subjetividades como un proceso y no como un producto, cuando consideramos los modos de subjetivación y no los sujetos…también estamos trabajando en la deconstrucción de la interiorización del daño provocado por la violencia del Estado"[5].

En el marco de una investigación realizada en SERSOC[6] que vio la luz en el año 2009, año del cierre de la institución, sosteníamos que el daño, por terrible que fuera, no estaba solamente en el cuerpo y la mente de los que fueron presos, sino que se había difuminado hacia distintos ámbitos, afectando lo familiar, lo relacional y lo social. Lo

[4] Diccionario Enciclopédico Vox ; 2009.
[5] GTNM/RJ; *Aproximaciones clínico-políticas:daño transgeneracional*; Chile, 2009.
[6] SERSOC; *Efectos transgeneracionales del daño psicosocial ocasionado por el terrorismo de estado. Daño Transgeneracional*; Cintras; Chile, 2009.

definimos entonces como **daño psicosocial**[7] y colocamos en esta noción no solamente las resultantes de situaciones traumáticas en las relaciones de lo individual con lo colectivo, o las articulaciones entre lo psíquico y lo social, sino también en el efecto sostenido en el tiempo, de las políticas de Estado. La continuidad del pasado en el presente (impunidad, silencio, olvido) y sus impactos en la subjetividad. En pocas palabras: no se trata de lo que "ya fue" sino de "lo que continúa siendo".

La investigación se centró en lo que denominamos *efectos transgeneracionales ocasionados por el terrorismo de estado* y abordó la problemática de los hijos de detenidos desaparecidos, asesinados, presos políticos y desexiliados y por extensión, la de los integrantes de la llamada segunda generación: los "hijos de la dictadura".

Antes que nada, lo que daba sentido a la investigación era poder eludir las "lógicas de captura" inherentes a los distintos planos de producción de subjetividad, que territorializan y circunscriben a determinados ámbitos (el individuo, la familia, los grupos de afectados) las expresiones del daño, escondiendo, invisibilizando, su dimensión colectiva.

En esa investigación, quienes relatan sus experiencias, quienes presentan sus testimonios, son los jóvenes; y en ellos también se aprecian las situaciones de dolor vividas; sus sentimientos frente a las mismas y las dificultades que encuentran para su elaboración. Pero también permiten conocer sus caminos para escapar de la estigmatización, sus tránsitos hacia la búsqueda de nuevos sentidos, los procesos singulares mediante los cuales tratan de construir y re-construir sus vidas.

No voy a extenderme sobre la investigación. Puntualizaría apenas, algunas cosas sobre ella, que resumo de la siguiente manera:

- Entendimos que ésta no debería quedar en una descripción de cómo se vivieron, internalizaron y reprodujeron las lógicas de la violencia de Estado en el grupo familiar; ni en un relevamiento de lo que los hijos sienten en relación a su propia historia. Por otra parte, sabemos que el ámbito familiar no es, como se pretende muchas veces, un espacio cerrado, limitado a la formación de "sujetos psíquicos", sino un campo marcado por dimensiones socio-históricas, atravesado por un conjunto de violencias instituidas y naturalizadas que trabajan en la producción de determinadas formas de subjetividad.
- Lo *transgeneracional* no está integrado solamente por inconscientes individuales o grupales con su circulación fantasmática a través de distintas generaciones, sino por un funcionamiento maquínico en el que se acoplan modos de producción, entramados institucionales y producción de subjetividad. Aquí se aprecia el poder de determinación de los *dispositivos de Estado* (sistemas de poder y sus aparatos ideológicos, violencia terrorista estatal, impunidad, tecnologías comunicacionales) en la producción del daño psicosocial.
- La Memoria, en sus distintas vertientes, cobra un papel fundamental como elemento reparador en la medida que permite configurar "interacciones y campos de

[7] Scapusio, Miguel; *Transgeneracionalidad del daño.* Revista Reflexión; Chile, 2006.

negociación grupales y colectivos; no solo formales y de demanda, sino también como espacios de sátira, drama o humor, de re-creación cultural, de copamientos y apropiaciones silenciosas, de presencias visibles o escondidas"[8].

- La primera generación es tal vez la que ha soportado el mayor peso, no solo por las situaciones padecidas, sino por la ausencia de políticas de verdadera reparación; esto es, las que incluyan en primer lugar la eliminación de la impunidad.

- Cuando la generación anterior es vivida como atrapada por el sufrimiento, ya sea bajo la forma de héroes o de víctimas, los jóvenes se sienten llevando el peso de los mayores, a quienes el dolor les ha impedido el diálogo y la mirada sobre lo que viven sus hijos. Cada uno entonces, se encierra en el silencio para "proteger" al otro. Al no poder hablar sobre la ausencia de justicia y de reparación del daño, el silencio se instala en las familias, generando el repliegue sobre sí mismos; la tristeza y fundamentalmente, la imposibilidad de hablar de otra manera sobre lo que pasó. La ausencia de políticas de reparación social hace que estas situaciones se encapsulen en lo "privado" de la situación familiar y produzcan un cúmulo de efectos: pena, dolor, lástima, culpa, con lo que se cierra el "pacto de silencio" que en realidad proviene de un mandato estatal. Por otra parte, ¿cómo contar el horror de la tortura, lo inhumano de las violencias y las humillaciones sufridas? ¿Cómo poner palabras a lo "indecible" cuando se estuvo al límite de la muerte? Y ¿cómo escuchar sin conmoverse, sin sentirse invadidos por el dolor, sin quedar reducidos a la impotencia frente a lo que se escucha?

En esos diálogos interferidos entre padres e hijos, -como señala Jelin- "queda planteado un tema central: la transmisión entre quienes vivieron una experiencia y quienes no la vivieron, porque todavía no habían nacido, o porque no estaban en el lugar de los acontecimientos, o porque aunque estaban allí, por la diferente ubicación etaria o social, la experimentaron de otra manera" (Jelin, E.: 2002, 124).

Cuando el diálogo logra escapar de esta territorialización, podemos ver que entre los integrantes de la segunda generación y sus padres, entre estos jóvenes y el mundo adulto, se pueden "negociar sentidos y significados, visiones del mundo y verdades construidas y a deconstruir, configurando un juego de verdaderas relaciones de poder". (SERSOC, ob. cit.)

- A manera de síntesis sobre este segundo punto quiero citar un fragmento de una historia de vida que creo ilustra claramente la magnitud, presencia y actualidad del daño:

"Lo que mi abuela me cuenta es que yo nací y a mi padre enseguida lo llevaron preso. Al mes que yo nací. A mi padre fue al primero que se llevaron. Y estuvo cuatro años preso. A los 4 años él salió pero estaba muy enfermo. En esos cuatro años, yo me quedé con mi abuela porque a mi madre también la llevaron presa enseguida. Mi madre fue la que estuvo más

[8] Rodríguez, Mario; *La construcción colectiva del conocimiento en la educación popular*; Procep; La Paz, 1997.

tiempo presa. Mi padre cuando sale se va para Suecia porque otra vez como que lo buscaban, se fue para Suecia y falleció allá. Antes del año de estar allá, falleció. Un día, le mandan un telegrama a mi abuela para decirle que había fallecido. Y sí, de eso me acuerdo porque estábamos yo y mi abuela nada más. Y mi abuela se sentó y empezó a llorar, a llorar, a llorar. Yo recuerdos con mi padre no tengo, no tengo recuerdos de estar con él. Lo que tengo son las cartas de él…cartas que me escribía. Mi padre era el que militaba. Era el que militaba y era el delegado de la fábrica. Y mi madre no, mi madre una estudiante nomás. Tenía dieciocho años, o sea que era bastante chiquilina. Pero mi madre se involucró y empezó a militar. A los meses se casaron. Y después pasó un tiempo y nací yo… la historia de mi madre es jodida porque de ella abusaron cuando estuvo presa y tuvo una historia muy fea. Pero mi madre…eh…Ah, tengo lagunas mentales, no sé qué estaba diciendo… A ella la soltaron antes del '80. Cuando la liberaron psiquiátricamente estaba mal, muy mal, loca, sufrió mucho castigo, muchos abusos, los milicos la enloquecieron. Ella vivió muchos episodios así, de violencia dentro de la cárcel. Incluso una mujer que yo me encontré, que conoció a mi madre en el penal, me dijo: 'tu madre estaba muy mal, la afectó mucho, era la más chica de todas nosotras'. Cuando mi madre estuvo presa, me acuerdo que yo iba a visitarla los domingos. Ella hacía muchas artesanías y como que yo me acuerdo de los juguetes y de las muñecas de trapo y las carteritas que me hacía, que me regalaba, de eso me acuerdo. Yo iba todos los domingos. Pero en la semana, el día a día, no la tenía…lo sentí mucho eso".

A partir de la cínica puede afirmarse que la singularidad de los recorridos individuales debe incluirse en la búsqueda de pertenencia a una sociedad que problematice y cuestione su presente. "La noción de Sujeto Socio- Histórico toma allí todo su sentido. Cuando la persona está atravesada por la historia de su país. Cuando es ocupada por las contradicciones de esa historia. Cuando el trabajo de desanudar lo psíquico depende de reanudar el vínculo con lo socio-político" (SERSOC, ob.cit.).

Tercera

Una última reflexión sobre los testimonios; sobre lo padecido en la etapa dictatorial. Me apoyaré en los aportes que desde la Filosofía y el Arte hacen Girgio Agamben y Eugenia Bekeris -a quienes citaré extensamente- para esbozar lo que creo una necesaria, insoslayable toma de posición.

a) El testimonio como verdad

Según Agamben[9] "el testigo testimonia de ordinario a favor de la verdad y de la justicia, que son las que prestan a sus palabras consistencia y plenitud. El superviviente tiene la vocación de la memoria, no puede no recordar". Y cita a P. Levi:

[9] Agamben, G; *Lo que queda de Auschwitz*; Ed. Pre-Textos, 2000

"Los recuerdos de mi reclusión son mucho más vívidos y detallados respecto de cualquier otra cosa acaecida antes o después".

Bekeris[10] cuenta su propia experiencia: "No puedo pensar mi obra si no es en una relación fuerte con la verdad. Pero, ¿cómo salir de la alternativa de hierro entre una verdad subjetiva -y por tanto personal y relativa- y una verdad insostenible en una época pos-metafísica?" Y aporta que "esa verdad descansa en la noción de testimonio" (...) "la producción de verdad no depende de los contenidos del testimonio sino del mismo acto de testimoniar y por ello puede universalizar experiencias particulares. El testimonio es esa verdad no científica, no lógica, que no responde a la concordancia entre las palabras y las cosas, sino a la verdad de la experiencia". Y agrega: "el testimonio instituye el régimen de una verdad particular que puede devenir colectiva".

En el mismo sentido, Agamben señala "la dificultad que nos asalta cada vez que tratamos de comunicar a los demás nuestras experiencias más íntimas. Esa divergencia pertenece a la estructura misma del testimonio. Por una parte, en efecto, lo que tuvo lugar en los campos les parece a los supervivientes, lo único verdadero y como tal, absolutamente inolvidable; por otra, esta verdad es, en la misma medida, inimaginable, es decir, irreductible a los elementos reales que la constituyen. Unos hechos tan reales que, en comparación con ellos, nada es igual de verdadero; una realidad tal que excede necesariamente sus elementos factuales". (ob. cit.)

Para el mismo Agamben, "la verdad tiene una consistencia no jurídica, en virtud de la cual la *questio facti* no puede ser confundida con la *questio iuris*". Pero señala también que al posicionarse en relación a la verdad: "la asunción de una responsabilidad moral tiene algún valor sólo en el caso que se esté dispuesto a sufrir las consecuencias jurídicas de ella" (…) "la aceptación de una responsabilidad política o moral sin consecuencias jurídicas ha sido una característica permanente de la arrogancia de los poderosos".

Acoto por mi parte que lo que está pasando en nuestro país con los delitos de lesa humanidad me hacen tener muy presentes estas afirmaciones de Agamben.

b) El testigo

"Un solo testigo y no podrán desaparecer la historia" (E. Bekeris, ob.cit).

"En latín hay dos palabras para referirse al testigo. La primera, *testis*, de la que deriva nuestro término «testigo», significa etimológicamente aquel que se sitúa como tercero (*terstis*) en un proceso o un litigio entre dos contendientes. La segunda, *superstes*,

[10] Bekeris, E.; *Antimuro. Habrá Testigos*; Ramona, revista de artes visuales; Nº 40, Bs As. , 2004.

hace referencia al que ha vivido una determinada realidad, ha pasado hasta el final por un acontecimiento y está, pues, en condiciones de ofrecer un testimonio sobreél". (Agamben, ob. cit).

Sin duda que los testimonios que conocemos o vamos a poder conocer -en la medida que la Justicia siga su curso- corresponden a la segunda acepción; sobretodo porque en ellos no solo se cuenta lo sufrido personalmente, sino porque las palabras están al servicio de quienes ya no pueden darla; de aquellos a los que el Estado ha silenciado y cuyo testimonio sería el fundamental..

Mecanismos perversos del andamiaje del Estado: al sostenido ocultamiento de información sobre los desaparecidos por los autores de esos actos (militares), se sumaron, por decisiones del Poder Ejecutivo (civil), la no apertura hasta el momento de los archivos militares y el pedido de "dejar atrás el pasado".

c) Nosotros

La semana pasada tuve una breve reunión de coordinación con tres integrantes de Crysol. Allí pude constatar la conmoción que ellos y yo experimentamos cuando intercambiábamos sobre lo que cada uno de nosotros pensaba decir en esta mesa.

Ese mismo afecto me vuelve hoy al escucharlos, ya que quienes presentaron sus testimonios han expuesto ante todos nosotros su persona y su intimidad. Nos han hablado de sus dolores más secretos, han dado cuenta de sus momentos límite, pero también nos han mostrado que pudieron trascender las humillaciones sufridas, las violencias que forman parte de un drama que es personal pero que se convierte en social en tanto toque nuestra sensibilidad como integrantes de la *especie humana*. (Antelme, R; "La especie humana", Ed. Arena, Madrid [2001].

Sin duda que habrá una parte que permanecerá *des-conocida* para quienes no experimentamos experiencias tan desgarradoras. Pero cada relato podrá tal vez movilizarnos en el rechazo de estas prácticas terroristas efectuadas por agentes del Estado y padecidas en el pasado por tantas y tantos compatriotas.

Y además, advertir que en la actualidad las políticas genocidas del capitalismo globalizado -a las que nuestro país no escapa- (pobreza, exclusión, hacinamiento y prisión para amplios sectores de población) y otras formas de violencia funcionales al modelo (mafias económicas transnacionales, bandas organizadas para el delito, redes de narcotráfico y de explotación sexual) forman parte de la maquinaria para la continuación de las antiguas guerras terroristas contra los sectores populares, pero por otros medios. En el mundo de hoy, el "*estado de excepción*" se ha vuelto permanente sin necesidad de dictaduras. Un Premio Nobel de la Paz mira por televisión cómo sus tropas asesinan a su enemigo; las Naciones Unidas ordenan una guerra ¡por razones humanitarias! Y un "candidato socialista", además de corrupto y abusador de mujeres,

es el gerente de la agencia internacional de créditos más emblemática del capitalismo.

En esa "democracia" y en nombre de los derechos humanos, se mata, se extermina, se tortura y junto a todo esto se trata de convencer a la población de que el pasado es una "página cerrada" y que las violaciones a los derechos humanos de aquel período nada tienen que ver con las de hoy.

De manera que estos testimonios tienen una notable vigencia; hacen a nuestra historia y a nuestro presente. Y son como tales, un acto de confianza, e incluso de cariño hacia todos nosotros, ya que recordar es construir memoria para que ella nos alerte de los riegos que están hoy en nuestro horizonte.

Para cerrar, citaré nuevamente a Bekeris: "*Dejar una huella es firmar un contrato con el espectador* (en este caso, nosotros) *que lo obliga a reconocer la existencia de aquellos cuyas vidas -despojadas de trabajo y salud- se encuentran amenazadas de ser reducidas a nada… eso constituye hoy para mí, el contenido de mi testimonio. La continuidad no descansa en el contenido, sino en el testimoniar".*

A todos nosotros nos toca hoy, testimoniar por los testigos.

Nuevos testimonios de la impunidad

Restos óseos, fueron encontrados el 21 de octubre de 2011 en el Batallón No.14, ubicado en Toledo, al norte de Montevideo, durante las excavaciones que buscan recuperar los restos de los detenidos desaparecidos en la última dictadura.

El Presidente José Mujica, junto al secretario de Presidencia Alberto Breccia, el Ministro de Defensa, Eleuterio Fernández Huidobro y el Comandante en Jefe del Ejército, Jorge Rosales se hicieron presentes en el lugar y confirmaron el hallazgo, en una parte alejada de las construcciones que se encuentran en los terrenos del Ejército.

El cuerpo hallado había sido rociado con cal viva al enterrarlo. Junto a los restos, fue encontrado un par de zapatos. El antropólogo José López Mazz, del Equipo de Antropología Forense, en un informe presentado al Presidente de la República, propone continuar las excavaciones en ese regimiento y retomarlas en el Batallón No.13.

Por otra parte, en el marco de los acuerdos de cooperación suscritos entre Uruguay y Argentina, la Secretaría de Seguimiento de la Comisión para la Paz de la Presidencia de la República, entregó las urnas con restos óseos inhumados en el Cementerio de Colonia al Equipo Argentino de Antropología Forense, para proceder a su identificación. De este hecho se informó en un comunicado de la Secretaría.

Los restos fueron hallados en el Cementerio de Colonia a partir inhumaciones de "NN" que se han realizado en todo el país.

Declaración de las organizaciones sociales sobre cumplimiento de la sentencia de la CIDH

Ante la presentación en el Senado de la República de una iniciativa que tiene el propósito de adecuar nuestro ordenamiento interno a los estándares internacionales de protección de los derechos humanos y cumplir obligaciones establecidas en la Sentencia de la Corte IDH en el caso Gelman vs Uruguay, el **PIT/CNT** con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil, **SERPAJ, Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos, HIJOS, CRYSOL, FEUU, Niños/as Nacidos en Cautiverio, Mesa Permanente Contra la Impunidad, e Iguales y Punto**, expresan:

1) Que de la misma manera que lo han hecho durante todos estos años de lucha contra la impunidad, hoy reafirman su firme compromiso de continuar aportando sus esfuerzos para que desde los distintos ámbitos y con la responsabilidad que a cada uno le corresponda, el Uruguay asuma el paso histórico de reafirmar y construir un verdadero y profundo cambio cultural con relación al respeto y promoción de los derechos humanos.

2) Que desde ese compromiso, apoyaran y promoverán toda iniciativa que se encuadre en ese desafío que tiene el país, de la misma manera que se opondrán a aquellas que constituyan un paso atrás en esta materia.

3) Que el necesario pronunciamiento del Poder Legislativo que reclamamos, y sobre el que se propuso determinados lineamientos en un proyecto de ley, este en vías de materializarse a partir de un proyecto de ley ingresado al Senado, no puede mas que ser recibido con interés y expectativa.

4) Esa será entonces una responsabilidad exclusiva del sistema político, que es quien resolverá el contenido del mismo. Seguimos pensando que la formula que impulsamos, era la más adecuada para dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte IDH, no obstante abrigamos la firme esperanza que el camino que finalmente se adopte, sea realmente efectivo para erradicar definitivamente la impunidad de nuestro país.

5) Como lo hemos venido haciendo desde hace muchísimos años, seguiremos bregando a todos los niveles para que prevalezca la VERDAD Y LA JUSTICIA y no más Impunidad.

6) Convocamos a la ciudadanía a acompañar el proceso legislativo de esta iniciativa en las cámaras de senadores y diputados.

21 de octubre de 2011.

A Contra reloj
La hora de la verdad

Hijos - Uruguay

Este último 30 de agosto se conmemoró el Día Internacional del Detenido-desaparecido. En esta oportunidad las organizaciones de familiares y sociales pretendimos hacerlo remarcando la *dimensión social* y la *actualidad* de este delito o complejo de delitos que denominamos *desaparición forzada*.

La falta de verdad y de justicia en estos 26 años de democracia ha sido justificada con doctrinas jurídicas, instrumentos legales, instituciones estatales y pretendidas voluntades populares; paradójicamente todas aquellas instituciones que tienen como cometido ser garantes en vez de cercenadores de derechos.

Es seguramente inconmensurable el daño ético y cultural provocado por el hecho de que un discurso que se pretende reivindicador de los valores pilares de la democracia, pueda cimentarse por acción u omisión en la justificación de la impunidad del Estado asesino.

Estas presencias ausentes o ausencias presentes que persisten en acompañarnos durante el transcurso de nuestras vidas, hacen que pensemos en nuestros familiares no desde lo que ya no está, lo que no se puede recuperar y que quedó allá lejos en el tiempo; no pensamos en lo muerto.

No pensamos en ellos ni en nombre de ellos sino **desde** ellos. No es el pasado lo que nos sugestiona, nos sugestiona este presente y lo que le sigue a éste.

Esta lucha, esta insistencia o persistencia, debe asumir todos los medios expresivos posibles que apelen, a través de diversos lenguajes, a la reflexión a partir de la interacción con las diversas sensibilidades de una comunidad.

Es a partir de esta inquietud que la actividad de este año, además de contar con una proclama central, fue escenario de variadas presentaciones artísticas, intervenciones en la propia plaza y sobre la fachada de la Suprema Corte de Justicia, así como de la presentación de *A contra reloj*, video realizado por Hijos Uruguay, a partir de una canción con el mismo nombre del cantautor uruguayo Ismael Collazo[1] .

Lo que sigue son algunos fragmentos centrales de la proclama leída ese día:

La desaparición forzada se sigue ejecutando

No podemos olvidarnos de que la desaparición forzada es un delito que se sigue ejecutando al día de hoy por estados que se denominan democráticos. Este hecho

[1] Ver: http://www.youtube.com/watch?v=N9Rg0MgvhTA

gravísimo debe hacernos reflexionar sobre cuanta incidencia tiene la falta de condena efectiva tanto de la comunidad local como internacional a esta practica aberrante de control social en la que se diluye la responsabilidad de su ejecutor, nada menos, la de aquel que debiera ser nuestro garante de derechos.

La víctima del terrorismo de estado es la sociedad que la padece

La acción represiva del Estado se extendió a todas las formas de convivencia social, a la educación, la cultura, la prensa, los partidos políticos, las organizaciones sindicales, sociales y estudiantiles y las instituciones democráticas, dejando una profunda huella.

Nuestra preocupación es la dignificación de las relaciones sociales, en el espacio cotidiano se conjugan diferencias y equidades y es en esa relación con el otro que se crean pautas para trasmitir nuestra historia a futuras generaciones. La impunidad sembrada durante tanto tiempo ha minado nuestro espacio vital, asentándose como contra-modelo que valida y estimula tácitamente la impunidad en las practicas cotidianas.

El transcurso del tiempo: un agravante

Es claro que el tiempo transcurrido no puede nunca ser esgrimido como el factor que diluye las consecuencias vivas del terrorismo de estado, por el contrario el pasaje del tiempo incrementa, agrava el carácter del delito. Esto se manifiesta en el cúmulo de responsabilidades institucionales y las de sus agente políticos, así como también desde el punto de vista de la afección que se sigue provocando en lo individual y lo social. En este último sentido podemos decir que conforme transcurre el tiempo se amplia el universo de victimas debido a que esta negación de derechos fundamentales es el legado que hoy tristemente heredan las nuevas generaciones.

Contracultura

Creemos entonces que es importante continuar la lucha para desactivar radicalmente los mecanismos de impunidad. Creemos imprescindible conocer la verdad, mantener la memoria y saber para no repetir. Cuidado, la impunidad alienta al impune a repetir el delito. Contra la cultura de la impunidad debemos establecer una cultura de derechos humanos, siempre con un sentido ético, es decir de participación, de compromiso y de solidaridad.

Nos están secuestrando la verdad
Nos están torturando la democracia
Nos quieren desaparecer la justicia
Nos quieren prescribir la memoria

AMNISTÍA
INTERNACIONAL
URUGUAY



Uruguay debe investigar y llevar ante la Justicia a responsables de crímenes del pasado

En un nuevo informe publicado[1], Amnistía Internacional hizo un llamado a las autoridades uruguayas a remover todas las barreras legales para investigar y llevar ante la justicia a responsables de crímenes cometidos durante los gobiernos militares y civiles de los años 70's y 80's.

La Suprema Corte de Justicia del Uruguay ha decidido recientemente que los crímenes cometidos por agentes del Estado durante el gobierno militar (1973-1985) – asesinatos, torturas, desapariciones forzadas de personas, violaciones, etc– , son delitos comunes u ordinarios y, por ende, están sujetos a prescripción.

Amnistía Internacional considera que la decisión alcanzada por la Suprema Corte de Justicia es contraria al derecho internacional, ya que permite la aplicación de la prescripción a los delitos o crímenes de derecho internacional cometidos en el pasado. Además, la decisión alcanzada sienta un peligroso precedente para futuros casos que versen sobre delitos de derecho internacional, lo cuales, merced a este fallo, podrían ser susceptibles de prescripción en Uruguay.

En mayo pasado, la Corte Suprema de Uruguay concluyó que dos ex oficiales militares no podrían ser imputados por el delito de desapariciones forzadas porque éste no había sido incorporado a la legislación nacional hasta 2006, y no podía ser aplicado retrospectivamente.

Los ex militares fueron condenados por el delito común de "homicidio muy especialmente agravado" por el asesinato de 28 personas y sentenciados a 25 años de cárcel.

El efecto práctico de considerar estas graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante el gobierno militar, tal como la desaparición forzada, como delitos criminales comunes en vez de crímenes contra la humanidad, significa que están expuestas a prescripción.

Casos podrían cerrarse el 1 de Noviembre de 201, ya que de acuerdo al Código Penal, la prescripción máxima por homicidio agravado es de 26 años y 8 meses. El período se cuenta desde el regreso al gobierno civil el 1 de Marzo de 1985.

[1] *Los crímenes de lesa humanidad no están sujetos a prescripción*; ver: http://amnistia.org.uy/sites/default/files/Uruguay%20Report%20-%20REPORT%20SPA.pdf

“Este fallo de la Corte Suprema es una afrenta a las víctimas de desapariciones forzadas y sus familiares,” dijo Hugo Relva, Asesor Legal de Amnistía Internacional.

“Es completamente contrario a la legislación internacional que dice, claramente, que las desapariciones forzadas, como crímenes contra la humanidad, no están sujetas a prescripción.”

Los esfuerzos de Uruguay de llevar a la Justicia a los responsables de violaciones a los derechos humanos cometidos durante el último gobierno militar han sido inconsistentes y, en momentos, contradictorios.

Un intento en mayo de este año de anular los efectos de la Ley de Caducidad fue derrotado por un pequeño margen en el Congreso.

La ley previene que se puedan llevar a la justicia a personal policial y militar por crímenes contra la humanidad cometidos antes de 1985, lo que cubre el período de 11 años de gobiernos militares y civiles, cuando se cometieron torturas, asesinatos, desapariciones forzadas y otras violaciones a los derechos humanos. La Ley de Caducidad fue confirmada previamente en dos consultas populares celebradas en 1989 y 2009.

En febrero de 2011, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que Uruguay era responsable por la desaparición, en 1976, de Claudia García Iruretagoyena de Gelman y por suprimir y sustituir la identidad de su hija María Macarena Gelman García.

La Corte ordenó al Estado investigar y llevar a la justicia los crímenes de desaparición forzada como tales, dado que son delitos permanentes y la aplicación de la ley de 2006 para estos casos no era una aplicación retroactiva de la legislación penal.

La Corte Interamericana también enfatizó que Uruguay debe asegurar que la Ley de Caducidad no represente un obstáculo para la investigación y enjuiciamiento de este caso y de otros y pidió al Estado que no aplicara ninguna otra norma, incluyendo la prescripción, que limitan la responsabilidad criminal y podría obstaculizar investigaciones criminales en estos casos.

“Los poderes ejecutivo, legislativo y judicial deben asegurarse que ninguna violación a los derechos humanos quede en la impunidad,” dijo Hugo Relva. (…)

26 de setiembre de 2011.

SERPAJ ante comentarios realizados por integrantes de las asociaciones de retirados militares

El Servicio Paz y Justicia (SERPAJ - Uruguay) ante comentarios realizados por integrantes de las asociaciones de retirados militares en medios de prensa y en el marco de sus conmemoraciones del día 14 de abril, al referirse a las organizaciones de derechos humanos como "grupos terroristas" expresa:

- SERPAJ es una organización de promoción, educación y defensa de los derechos humanos que durante 30 años ha trabajado por la estabilidad, la profundización del Estado de Derecho y la institucionalidad del país, entendiendo que los avances en la materialización de los derechos humanos son indicadores claves del grado democrático del mismo.
- Los derechos humanos son un todo integral, indivisible e interdependiente por cuanto la conculcación de alguno de ellos vulnera el sistema en su totalidad. La verdad y la justicia son derechos humanos. Un país que no los garantiza no puede desarrollar un tejido social sano para la convivencia plural y pacífica.
- La persistencia de representaciones sociales que conceptualizan a quienes disienten como enemigos, hoy encarnados en la figura de *terroristas,* da cuenta de un estancamiento en los procesos de autocrítica y diálogo democrático. A esta señal ya grave se suman las reiteradas prácticas de amedrentamiento y amenazas de "quiebre institucional", cada vez que la sociedad uruguaya ha dado algún gesto de avance frente a la consecución de los derechos a la verdad y la justicia.

  La historia señala por cierto, que el terrorismo en nuestro país ha sido una práctica del Estado (mediante la tortura, la violación, el asesinato, la desaparición forzada y la apropiación de niños a cientos de miles de uruguayas y uruguayos dentro y fuera del territorio nacional), desarrollada -entre otros- por aquellos sectores que hoy denostan a las organizaciones de derechos humanos.
- Por último, **esta organización de derechos humanos** quiere recordar que siempre sostuvo que a las personas juzgadas -o pasibles de serlo- por las violaciones a los DDHH cometidas en nuestro pasado reciente, debe garantizárseles el debido proceso y todas las garantías jurídicas que dicta la normativa vigente, las que les fueron negadas a sus víctimas.



© Guillermo Cardozo, *Apelación 4*

El Plan Cóndor y sus repercusiones en la actualidad

Articulación regional para la memoria, la verdad y la justicia

Ariel Silva[1]

Ante constante búsqueda de la verdad sobre los acontecimientos ocurridos en la preparación y durante las dictaduras cívico-militares en América, para una reconstrucción histórica de cada historia, son incuestionables hoy, algunos datos. La existencia de una coordinación represiva bajo la aplicación de la "Doctrina de la Seguridad Nacional", el adoctrinamiento de los represores en la "Escuela de las Américas" en Panamá, la existencia de un protocolo de aplicación de tormentos y un marco como el de la llamada "Operación Cóndor". Dichas violaciones a los derechos humanos fueron además, y como se ha demostrado, parte de un plan sistemático con el propósito de exterminar toda forma de oposición y disidencia, en defensa de una política económica, origen del propio terrorismo de estado.

Los llamados "gobiernos de transición", pactaron sus salidas a la democracia con una limitación que condiciona su vigencia y hace tambalear su existencia. Se dio entonces una lucha permanente contra la mentira, el ocultamiento y la impunidad. Como es lógico cada país, a pesar de sufrir el mismo tratamiento desgarrador en todos los ámbitos de la sociedad civil, fue procurando según su realidad, un proceso contra la "historia oficial" y las leyes que no permitían la actuación de la Justicia. Se llegó entonces a distintos niveles de avance, y a partir del conocimiento que trajeron las investiga-

[1] Coordinador de la Fundación Mario Benedetti.

ciones, más allá de los impedimentos legales, se fue creando la necesidad de unificar fuerzas e intercambiar informaciones para el esclarecimiento de los hechos.

El incansable trabajo de los familiares, los grupos sociales y las organizaciones de derechos humanos, fue abriendo camino en este sentido. A pesar de que todavía falta mucho por saber, hay países como Argentina donde el tema se tomó como política de Estado, aunque sin embargo y tal vez por eso, hay que recordar la lamentable desaparición de Julio López, en setiembre de 2006, testigo en una causa por genocidio. Si bien desde el momento del restablecimiento a la transición democrática se vienen realizando seminarios, foros y encuentros sobre temas vinculados a los derechos humanos, en este año se ha incrementado su frecuencia, obedeciendo sin duda a los motivos antes citados.

Una de las iniciativas más importantes partió, como era lógico por su ya mencionada posición, de la República Argentina. Desde la Comisión de Derechos Humanos y Garantías de la Cámara de Diputados se promovió el 1er. Encuentro por la Memoria, la Verdad y la Justicia, a 35 años del golpe de Estado (marzo de 1976), para debatir sobre la "Operación Cóndor", basada justamente en la coordinación represiva. Este primer encuentro propició desde un documento suscrito por sus participantes, "Compromiso de Buenos Aires", la continuidad en la coordinación de los puntos de acuerdo. Así se realizó en Montevideo y en el mes de junio, el 2do. Encuentro cuyo eje temático fue la tortura, a 38 años del golpe de Estado en Uruguay y en el marco del Día Internacional contra la Tortura. Por último, en el mes de setiembre, la sede del l 3er. Encuentro fue Santiago de Chile y su centro fue "Justicia en transición".

De cada uno de estos encuentros surgió un nuevo compromiso de denuncia de la situación que aqueja a todos los países intervinientes, los que asumen la tarea de cambiarla y reclaman justicia en los aspectos jurídico, ético, histórico, civil, económico y cultural. Se estrecharon así los vínculos entre los actores de los distintos países en diferentes ámbitos: organizaciones de familiares, organizaciones de derechos humanos, periodistas, parlamentarios, abogados, testigos, escritores y académicos, "para impulsar una cultura y una educación que, basadas en los Derechos Humanos, sostenga la memoria", como expresa uno de los documentos.

Se trata de la reflexión colectiva y el rescate de la memoria, como custodias de la convivencia y el respeto por la dignidad como deber social. Las declaraciones reclaman entre otros temas la exigencia de apertura de archivos, la garantía a los testigos, la tipificación de los delitos cometidos como de lesa humanidad, la aplicación de la jurisprudencia y los fallos internacionales, la total independencia del Poder Judicial, la reparación a las víctimas, la denuncia de la complicidad de los civiles, del poder económico y de los medios de comunicación, la exigencia del fin de la persecución a los luchadores sociales, la exclusión de la función pública -especialmente de la docencia- de los cómplices del terrorismo de estado y el apoyo a las demandas de los pueblos originarios, entre otras.

Todos estos puntos demuestran el atraso en la materia y hacen evidente que la responsabilidad es de todos los países, afectando al resto la decisión de cada uno; ya que como decíamos al comienzo, fuimos víctimas de un plan de coordinación represiva. Cada vez más se observan prácticas violatorias de los derechos humanos a nivel mundial y su frecuente e impune aparición no hace otra cosa que intentar legitimar esos delitos. También, cada vez más, nos preguntamos por la ausencia de valores humanos. Su explicación tal vez se encuentre en percibir esta gran desregulación ética de la sociedad.

Se creará Comisión de investigación de Plan Cóndor

El Mercosur creará una comisión con el fin de investigar y aclarar las acciones del Plan Cóndor, una red de coordinación entre las dictaduras del Cono Sur en los años 70, según una iniciativa difundida el lunes 24 de octubre de 2011 durante una jornada sobre derechos humanos en el Parlasur, en Montevideo.

Se decidió «impulsar una comisión conjunta de los estados parte del Mercosur para el esclarecimiento de las acciones del Plan Cóndor, como parte del derecho a la verdad», dijo el secretario de Derechos Humanos de Argentina, Eduardo Luis Duhalde.

Representantes de los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, destacaron los avances en materia de derechos humanos y reafirmaron la necesidad de aunar esfuerzos para avanzar en la búsqueda de «verdad y justicia» sobre los desaparecidos de las dictaduras militares que gobernaron la región en las décadas de los años 70 y 80.

Para el canciller uruguayo Luis Almagro, es fundamental que «las coordinaciones que se hicieron en nombre de la atrocidad en el pasado» tengan la contracara en la capacidad del bloque de «generar una plena vigencia de los derechos humanos, con una visión de integración y mercosureana».

La jornada sobre derechos humanos estuvo también presente la alta comisionada adjunta para derechos humanos de la ONU, Kyung-wha Kang, quien destacó que la creación de la comisión regional para esclarecer los delitos del pasado, es una experiencia única en el mundo y alentó su concreción.

Reflexiones sobre la tortura

Ariel Silva[1]

A partir del *2do. Encuentro Latinoamericano por la Memoria, la Verdad y la Justicia,* cuyo tema central fue la tortura, tema del que tanto se ha hablado, quiero realizar alguna reflexión.

¿Se puede establecer una categorización del horror?

Lamentablemente la historia está plagada de ejemplos de persecución y muerte. A través del tiempo se comienza a trazar la línea que nos une con el presente. En este caso, esa línea es nada menos que el pasaje por el dolor. El golpe social fue brutal.

Si nos preguntamos por la dimensión del horror no tardaremos en encontrar un vestigio a cada paso. Por eso se trata de establecer un compromiso para la búsqueda de una necesaria verdad colectiva, porque es inherente a la memoria colectiva y porque la herida se refleja en el proceso de las subjetividades de toda la sociedad. Nos pesa decir que existe una historia del uso de la tortura, llegando a la muerte y ocultamiento del cuerpo de personas desaparecidas, como represión por parte del Estado. Se denunció en ámbitos nacionales e internacionales, arribando a la conclusión que se está ante un "patrón de respuesta", expresado de esta forma hasta en los propios fallos. Se violó la Constitución, los tratados internacionales, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, pues fundamentalmente se vulneró a las personas. Recordamos entonces que en este caso las obligaciones del Estado en materia de investigación y sanción son irrenunciables. Las dictaduras necesitaban la tortura para sostenerse, denunciaba Zelmar Michelini ante el Tribunal Russell, dando muestra del compromiso que le costara la vida.

Si nos preguntamos por el paso del tiempo, aparece de inmediato la acumulación de angustia en la necesidad de exteriorizar los conmovedores testimonios, reviviendo lo terrible. Y en el caso de los desaparecidos, la "presencia de la ausencia", como se dijera en la ponencia de HIJOS. Encontrarse con una identidad secuestrada, asumir una nueva y proyectarse una vida futura, la búsqueda permanente de nuevos sentidos. En el otro extremo, el paso del tiempo no puede dar al torturador un derecho, éstos no se adquieren en contra de la ley. La crueldad se fue incorporando al cuerpo de la represión, se encargaron de "involucrar" a todos, con el obvio propósito de evitar la deserción. Tenían la vida de los detenidos literalmente en sus manos. Como dijera en la

[1] Coordinador de la Fundación Mario Benedetti.

conferencia de cierre del Encuentro el Maestro Miguel Soler: el cometido de los torturadores es “destruir la personalidad”, en las antípodas de los educadores que intentan construirla, y luego señalaba la importancia de la incorporación a la enseñanza de una cultura de respeto a los derechos humanos y el compromiso con la memoria. Según el Maestro Soler en Uruguay desde 1986 a 2005, un millón de niños egresaron de las escuelas ignorando la historia del país en el último tercio del siglo, puesto que en los programas sólo se establecía su enseñanza hasta 1967.

Si nos preguntamos por la defensa de los derechos fundamentales, como se puede concluir del Encuentro, haremos mención a la educación ética como creadora de estados de conciencia crítica y responsable ante la realidad humana, como facilitadora de la reflexión a partir de la práctica en la participación, el compromiso y la solidaridad entre las personas. Es esa la lucha de los que sufrieron la tortura.

El *2do. Encuentro Latinoamericano por la Memoria, la Verdad y la Justicia* se desarrolló en Montevideo, los días 24, 25 y 26 de junio de 2011 y tuvo como sede la Facultad de Ciencias Sociales.

Allí se debatió sobre el tema: “La tortura”.

La entidades convocantes fueron: SERPAJ, Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos, HIJOS, CRYSOL, la Fundación Zelmar Michelini, la Fundación Mario Benedetti, la Casa Bertolt Brecht y el Centro de Estudiantes de Ciencias Sociales.

Se realizaron ponencias sobre el tema, a partir de la formación de cuatro mesas que contaron con participantes de Uruguay, Argentina, Chile y Brasil.

Los ejes temáticos de cada una de ellas fueron:

Mesa I – *De la excepción a la regla: el Estado y la tortura*
Mesa II – *Testimonios, torturas, prisión y secuelas*
Mesa III – *Tortura: crimen de lesa humanidad imprescriptible*
Mesa IV – *Educar en memoria, fortalecer los derechos*

Institucionalidad del Estado

Defensa y Fuerzas Armadas: avances y asuntos pendientes de la agenda de políticas

Diego Gonnet, Sandra Perdomo y Dominique Rumeau[1]

Para entender la compleja realidad del sector defensa y sus principales actores institucionales, el Ministerio de Defensa Nacional y las FF.AA., resulta útil considerar que existen al menos dos agendas paralelas[2] . Por un lado, la *agenda histórica* incluye el irresuelto problema de las violaciones a los DD.HH. cometidas antes y durante la dictadura, así como sus consecuencias sobre el relacionamiento de las FF.AA. con distintos sectores de la sociedad y el espectro político-partidario. Por otro lado, la *agenda de política de defensa,* que incluye todos los temas relativos a la defensa en tanto política pública. Es decir, un amplio conjunto de asuntos que abarca desde grandes definiciones políticas hasta la administración cotidiana de las instituciones implicadas. Naturalmente, si bien ambas agendas son analíticamente distinguibles, no son independientes puesto que involucran directamente a las FF.AA., afectando sus relaciones con el resto de la sociedad y en particular, con el sistema político. No obstante, en el entendido de que la *agenda histórica* será abordada en otros capítulos de este informe, aquí se examinan únicamente los principales avances recientes y cuestiones pendientes de la *agenda de política de defensa.* En particular se analizan las innovaciones más significativas introducidas por la Ley Marco de Defensa Nacional (aprobada en febrero de 2010) así como la perspectiva de desarrollo futuro de las principales líneas de trabajo abiertas por dicha ley.

La Ley Marco de Defensa Nacional puede considerarse una norma particular, tanto por la forma inclusiva y abierta en que fue generada (más llamativo tratándose de un tema generalmente monopolizado por expertos militares) como por el amplio consenso político partidario logrado en torno a sus contenidos.

La gestación de la Ley Marco tuvo dos fases. La primera fue el Debate Nacional sobre Defensa de 2006, promovido por el MDN con apoyo de UdelaR y PNUD. La segunda fue la de elaboración del proyecto en el Ejecutivo y posterior trámite parlamentario, que se extendió entre enero de 2007 y febrero de 2010. Ambas etapas sirvieron para recoger importantes insumos de organismos públicos y de la sociedad

[1] Investigadores del Programa de Investigación en Seguridad Regional, FF.AA., Política y Sociedad, (**PRISFAS**) ICP-FCS; UdelaR.

[2] Se retoma y amplía aquí el planteo propuesto originalmente por González Guyer (2004: 59).

civil, así como para tejer amplios acuerdos entre el oficialismo y la oposición. El resultado fue un texto aprobado por unanimidad en ambas Cámaras, que resistió incluso un veto parcial introducido por el entonces Presidente Tabaré Vázquez y que sigue siendo defendido actualmente por legisladores de todos los partidos[3] . Ese alto nivel de legitimidad es muy importante, porque aumenta sus probabilidades de ser implementada exitosamente y de que sus elementos centrales permanezcan más allá de que cambie el partido de gobierno.

En cuanto a sus contenidos, en primer lugar vale destacar que la Ley incluye algunas definiciones políticas clave en materia de defensa y relaciones exteriores que nunca antes habían sido adoptadas explícita y formalmente por organismos políticos. Por el contrario, hasta entonces habían sido las propias FF.AA. las que, ante la necesidad de diseñar sus planes militares, elaboraron dichas definiciones (González Guyer, 2008). Así por ejemplo, se conceptualiza a la defensa nacional como una política pública, a la vez que derecho y deber de la ciudadanía. De esta forma se reafirma que la política de defensa tiene otras dimensiones además de la militar. También, que la misma no es responsabilidad exclusiva ni principal de las FF.AA. o del MDN, sino que en su planificación y ejecución deben intervenir otros organismos del Estado e incluso la ciudadanía en general.

De forma coherente, la Ley dispone la creación de nuevos organismos que concreten ese nuevo reparto de responsabilidades. En particular, se instaura el Consejo de Defensa Nacional (CODENA), especie de gabinete ministerial sectorial en la materia. El mismo está presidido por el Presidente de la República e integrado por los ministros de Defensa Nacional, Interior, Relaciones Exteriores y Economía y Finanzas. Asimismo, el CODENA puede citar a cualquier autoridad de la administración pública que considere pertinente en función de los asuntos a tratar. De este organismo, eminentemente político, se espera que emanen los principales lineamientos que deben guiar esta política, como por ejemplo, cuáles son los riesgos y amenazas que las FF.AA. deben prepararse para enfrentar. Paralelamente, dentro del MDN se crea el Estado Mayor de la Defensa (ESMADE) encargado de asesorar al Ministro en temas de política militar, así como planificar y coordinar las actividades de las tres FF.AA. Se espera que el ESMADE lidere técnicamente el proceso de modernización de las FF.AA. y en particular aumente la hoy limitadísima capacidad de coordinación e interacción operativa entre Ejército, Armada y Fuerza Aérea.

Vale la pena hacer aquí una pausa para señalar hasta qué punto las disposiciones de la Ley Marco son una positiva, necesaria pero todavía insuficiente declaración de buenas intenciones, más que una realidad tangible. Por ejemplo, el CODENA sólo se reunió una vez entre febrero de 2010 y octubre de 2011, sin llegar a establecer lineamientos significativos sobre la política de defensa. En consecuencia, el documen-

[3] Por más información sobre ambas etapas ver Perdomo (2010) y González Guyer (2010).

to "Propuesta de Modernización de la Defensa Militar", elaborado por el ESMADE y entregado al MDN en octubre de 2011, que debió haber estado orientado por lineamientos políticos del CODENA, tuvo que apoyarse únicamente en definiciones genéricas incluidas en el texto de la Ley Marco. Es decir, pese a la nueva institucionalidad, es alto el riesgo de que por la vía de los hechos y a falta de órdenes explícitas del Ejecutivo, se retome la tradición de que los uniformados son quienes finalmente deciden sobre temas eminentemente políticos relativos a la defensa.

Una segunda innovación significativa de la Ley Marco radica en que dispone que los ciudadanos ya no pueden ser obligados a recibir instrucción y a prestar servicios militares. En efecto, aunque nunca se aplicó en la práctica, hasta 2010 estuvo vigente en Uruguay la Ley Nº 9.943, que además de establecer el deber de jurar fidelidad a la bandera nacional, disponía la obligatoriedad de la instrucción militar continua para toda la población. Es ésta una discusión de gran complejidad, dado que involucra temas tan delicados como las libertades individuales y la forma en que la sociedad se hace cargo de la defensa militar y se vincula con las FF.AA. En América Latina, la misma ha tomado muchas veces un cariz dramático, dado que en algunos países los esquemas obligatorios suponen todavía el avasallamiento sistemático de los DD.HH. de los reclutas, provenientes generalmente de los sectores más pobres[4].

Otro tema altamente sensible de la agenda de política de defensa sobre el que la Ley Marco define posición, es el de la participación de contingentes militares en misiones de paz. En efecto, analizando la historia de dicha participación es posible concluir que obedeció en mayor medida a cálculos de conveniencia económica y profesional militar que a una verdadera estrategia de inserción internacional[5]. El Art. 22 de la Ley coloca a la participación en misiones de paz como herramienta de política exterior. En el plano conceptual ello implica que la decisión de participar en cada nueva misión deberá estar supeditada al análisis de su eventual conveniencia para promover intereses nacionales en el ámbito internacional. Al mismo tiempo se indica que dicha participación deberá realizarse únicamente en el marco de organismos internacionales de los que Uruguay forme parte. Esto debe leerse como una prohibición tácita a integrar coaliciones internacionales *ad hoc*, como las que a menudo se crean para legitimar intervenciones militares decididas unilateralmente.

No obstante, al igual que en el caso de la nueva institucionalidad del sector defensa, es probable que estos avances legales demoren aún bastante tiempo en materializarse. Por un lado es cierto que desde el primer gobierno del Frente Amplio el Ministerio de RR.EE. ha ido adquiriendo mayor injerencia en éstos temas. En particular en el actual

[4] Por una discusión más profunda de éste tema, véase las relatorías de la Mesas Temática de Defensa Nº 1, desarrollada en el marco del Debate Nacional sobre Defensa disponible en: http://www.mdn.gub.uy/?q=debate_nacional

[5] Ver González, Gonnet y Arbesún, 2007: Cap. VII.

período, la Cancillería participa más activamente en foros internacionales donde se discute el presente y futuro de cada misión. También se capitalizó la legitimidad adquirida por Uruguay en esta materia para alcanzar la presidencia del Consejo de DD.HH. de ONU. Por otro lado, ambos gobiernos del FA han consolidado la posición tradicional en torno a este tema. Esto genera no pocas contradicciones dentro de la fuerza política, donde no existe un consenso de hasta qué punto cada misión de paz en la que actualmente participamos fortalece o debilita la soberanía de los países intervenidos, colabora con su desarrollo nacional o en cambio preserva los intereses de determinadas potencias extranjeras. A nivel parlamentario los partidos Colorado y Nacional siguen siendo mayoritariamente favorables a la participación militar uruguaya en las misiones. Ocasionalmente también destacan lo que entienden como contradicción del FA, que se opuso a la participación en algunas misiones mientras fue oposición, pero las respalda desde que está en el gobierno.

Al mismo tiempo, resulta muy preocupante que la exposición pública de acusaciones y casos probados de abuso contra población local por parte de militares uruguayos no disparó hasta ahora procesos profundos de revisión de la preparación del personal militar antes y durante su despliegue en el exterior.

En este sentido, la Ley Marco no contiene definiciones sobre educación y formación militar. El Debate Nacional sobre Defensa de 2006 dedicó una de sus mesas al tema. Allí se generaron importantes insumos que se esperaba serían utilizados por el MDN en la redacción de una nueva Ley Orgánica de las FF.AA[6]. No obstante, en forma paralela a dicho proceso de debate y sin mayor coordinación con éste, la Ley de Educación (N°18.437, art. 105) mandató la creación de una comisión especial integrada por el Ministerio de Educación y Cultura, MI, MDN, ANEP y UdelaR, para elaborar un proyecto de ley de rediseño integral de la educación policial y militar. Esa comisión viene reuniéndose periódicamente, aunque resta aún saber qué tipo de modificaciones propondrá y si podrá cumplir con el plazo legalmente asignado, que vence el 1º de enero de 2012.

Finalmente, otro tema clave a que hace referencia la Ley Marco es el de la Justicia Penal Militar (JM)[7]. En Uruguay el sistema de JM recibía dos grandes críticas. En primer lugar, no estaba del todo claro su alcance. Por un lado, desde 1972 se permitía que la JM juzgara también a civiles en el caso de los delitos de "*lesa nación*" (insurgencia política). Por otro, el Código Penal Militar de 1943 tipificaba como delitos militares conductas que ya están definidas como delitos en el Código Penal Ordinario, habilitando que los uniformados fueran juzgados por la JM cuando en realidad podían serlo por la justicia ordinaria.

[6] Ver Relatorías de las Mesas Temáticas de Debate sobre Ley Orgánica de las FF.AA. en el marco del Debate Nacional sobre Defensa. Disponible en http://www.mdn.gub.uy/?q=debate_nacional

[7] Su organización y funcionamiento están regulados por la Constitución de la República (Art. 253) y por el Decreto-Ley N° 10.236 de 1943 y modificaciones sucesivas.

En segundo lugar, se argumenta que la organización y funcionamiento de los tribunales militares no aseguran suficientemente algunas garantías del debido proceso. En particular, si bien se les reconoce autonomía técnica, todos los juzgados dependen administrativamente del MDN. Además, casi la totalidad de los jueces militares son funcionarios del Ejecutivo sujetos a subordinación militar y no a todos se les exige formación jurídica (Cagnoni, 2006).

En sus disposiciones transitorias la Ley Marco (Art. 28) resolvió el primer problema, al definir claramente que "*sólo los militares pueden ser responsables del delito militar*" y que los "*delitos comunes cometidos por militares en tiempo de paz (…) estarán sometidos a la justicia ordinaria*". Al mismo tiempo, la Ley mandata a resolver el segundo problema, al disponer que el Poder Ejecutivo coordinará con la Suprema Corte de Justicia el traslado de la JM al Poder Judicial. No obstante, para implementar ese enorme cambio hacen falta complejas definiciones sobre cómo se integrarán los nuevos tribunales en materia penal militar, brindar formación específica a los jueces civiles que los integren, asignar recursos e incluso y modificar los Códigos penales militar y ordinario para hacerlos complementarios.

El PE y la SCJ discutieron extensamente estos temas. Primero durante la etapa de redacción del proyecto de Ley Marco (enero 2007 a febrero 2008). Luego durante 2009, cuando técnicos civiles del MDN, representantes de las FF.AA. y de la SCJ elaboraron un proyecto de ley que apunta a resolver varios de los problemas diagnosticados. Sin embargo, este proyecto quedó desde principios de 2010 "a estudio" de Presidencia de la República. Además, recientemente el Presidente del Supremo Tribunal Militar Gral. (R) Julio Halty y la única miembro civil del mismo, Dra. Edith Wieder, expresaron públicamente sus dudas acerca de la conveniencia de que los tribunales militares pasen directamente al PJ y estén integrados por jueces civiles designados de la misma forma que los de los tribunales penales ordinarios[8]. Tanto la demora del Ejecutivo en presentar el nuevo proyecto de ley al Legislativo como las declaraciones de dichos funcionarios resultan sumamente preocupantes. Parecen dejar sin efecto largos meses de negociaciones políticas y trabajo técnico, disolviendo el clima político propicio a la modernización del sistema de JM que trabajosamente se fue creando desde 2006. La Ley Marco dispone que Uruguay avance hacia un sistema penal militar que otorgue mayores garantías al debido proceso de los acusados, en el mismo sentido que lo han hecho países como Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Suiza, Italia, Noruega, Reino Unido y Canadá. El proyecto elaborado por el MDN pretendía ratificar ese rumbo. Sería lamentable que el proceso se detuviera ahora.

En conclusión, la Ley Marco resulta una guía programática altamente valiosa para las reformas necesarias en el sector defensa, tanto por sus contenidos como por los amplios

[8] El Gral. (R) Halty expresó sus opiniones a la prensa (La República, Sección Política, 16-Set-2011) mientras que la Dra. Wieder lo hizo como disertante en una actividad académica de la Fundación V. Trías, el día 24/10/2011.

apoyos que suscita. Además, la norma puso en marcha varias líneas de trabajo importantes para la modernización del sector. No obstante, aún están pendientes definiciones políticas clave, como por ejemplo, qué tipo de FF.AA. necesita y puede sostener Uruguay. Debido en buena medida a esa indefinición política también quedan en el debe otros instrumentos legales como la Ley Orgánica del MDN, la de las FF.AA. y la que regule las actividades de Inteligencia realizadas por distintos organismos estatales.

Al mismo tiempo, resulta preocupante la situación de quienes deberían ser los principales promotores y facilitadores de tales definiciones: las autoridades políticas del MDN y sus equipos técnicos de confianza. En efecto, en 2010 y 2011 estos equipos dedicaron sus energías a atender un amplio abanico de temas muy serios aunque todavía coyunturales. Como ejemplos pueden mencionarse las tensiones derivadas de la decisión de no priorizar al MDN en el presupuesto nacional 2010-2014, los escándalos de corrupción en la Armada Nacional, la mejora y regularización de salarios militares (financiadas mediante la disminución de efectivos), los problemas derivados de la falta de personal de atención al tráfico aéreo civil, o las dificultades financieras del servicio de Sanidad de las FF.AA. (Hospital Militar)[9]. Así, a menos que el actual Ministro y sus asesores sean capaces de alcanzar un nuevo equilibrio en la atención asignada a los temas coyunturales y estructurales, es probable que los asuntos de fondo de la *agenda de política de defensa* sólo registren avances tímidos, o incluso algunos retrocesos.

[9] La renuncia por razones médicas de Luis Rosadilla no hace más que señalar la intensidad y dificultad de esta "agenda urgente".

Una intervención que nos llena de vergüenza

Raúl Zibechi[1]

Dos días antes de la Nochebuena, el 22 de diciembre de 2004, a las tres de la madrugada, 400 soldados bajo el mando de oficiales brasileños asaltaron Cité Soleil, uno de los barrios más pobres de Puerto Príncipe, apoyados por helicópteros que disparaban sobre la atemorizada población que se refugiaba en sus precarias viviendas.

La excusa fue combatir "las bandas criminales" que operan en el barrio, pero la intervención de los soldados de la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH o cascos azules) dejó entre 30 y 70 muertos según las diversas fuentes.

El contingente militar de la ONU comandado por Brasil, fue desplegado en junio de 2004, cuatro meses después del golpe de Estado que derrocó a Aristide. Ciertamente no era la primera intervención de la ONU en la isla. En 1994 el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de una fuerza multinacional de 20 mil soldados (la MINUHA) para facilitar el retorno de Aristide quien fue derrocado, por primera vez, en 1990. Había sido electo presidente ese mismo año con el 67% de los votos, en las primeras elecciones democráticas que se celebraron en la isla. Sin embargo, en esta ocasión la diferencia en cuanto a la intervención militar, la establece la fuerte implicancia de la izquierda latinoamericana, cuyas tropas son decisivas tanto entre las fuerzas de ocupación como en la dirección de las mismas.

Desde el momento en que llegaron las fuerzas armadas de los países con gobiernos progresistas y de izquierda, se registraron por lo menos tres masacres en Cité Soleil. La primera fue el 6 de julio de 2005, cuando tropas brasileñas y policías haitianos dispararon sobre la población causando 23 muertos. Semanas después, dos activistas estadounidenses vinculados al *Haiti Action Comitee* (David Welsh de Berkeley y Ben Terrell de San Francisco) comprobaron en Cité Soleil la forma como operaban los soldados de la MINUSTAH. "Disparaban hacia la calle y hacia el interior de la casas", asegura Welsh. "Dicen que la población de los vecindarios dispara primero. Eso no es lo que vimos y no es lo que aquí se nos dijo. Las llamadas 'fuerzas de paz' de la ONU están desempeñando un papel muy destructivo", apunta Terrell[2].

La segunda masacre, como se dijo arriba, se produjo el 22 de enero de 2006. La tercera fue el 25 de enero de 2007, cuando tropas brasileñas apoyadas por efectivos bolivianos, uruguayos y chilenos realizaron una operación en Cité Soleil, con un saldo de cinco muertos. En los tres casos no hubo heridos de la MINUSTAH, pero se registraron muertos haitianos que las fuerzas de ocupación siempre consideran "bandidos".

[1] Escritor, investigador, educador y militante de movimientos sociales.
[2] Judith Scherr, "Horror en clave ONU", publicado en Znet.

A comienzos de 2006 el diario *Folha de Sao Paulo* entrevistó a soldados brasileños que estuvieron en Haití entre diciembre de 2004 y junio de 2005. Los testimonios hablan solos. "El nombre Misión de Paz es para tranquilizar a la gente. En verdad no hay un día en el que las tropas no maten a un haitiano en un tiroteo. Yo mismo maté al menos dos", reconoce un soldado que muestra fotografías de cadáveres arrojados a las calles de Cité Soleil, devorados por los perros[3].

En setiembre de este año, el Senado de Haití se pronunció unánimemente en favor de la retirada de todas las tropas de ocupación de la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (Minustah), a partir del 15 de octubre de 2012. Una segunda resolución reclama una reparación para las 6.200 víctimas de cólera que provocó la misión y para los centenares que han sufrido agresiones sexuales.

Esta resolución, que no es de cumplimiento obligatorio para el Poder Ejecutivo, se produce en plena crisis política y social, con manifestaciones diarias contra la presencia de la Minustah. La difusión en youtube.com de imágenes en las que aparecen soldados uruguayos violando a un joven haitiano, desencadenó una ola de protestas encabezada por los estudiantes que manifiestan el repudio de la sociedad a las tropas de ocupación.

Los responsables de la misión, en particular el gobierno de Brasil, han optado por una retirada gradual de la isla, que implica el reconocimiento tácito de su completo fracaso. La Minustah está conformada por más de 12 mil soldados y policías, que en un 40 por ciento provienen de nueve países latinoamericanos, la mayor parte de gobiernos que se autodefinen como progresistas. Los dos mayores contingentes, con más de mil uniformados cada uno, pertenecen a Brasil, que dirige la misión, y a Uruguay.

Aunque el Presidente uruguayo José Mujica se disculpó ante el Estado haitiano, aseguró que lo sucedido es un hecho aislado. Sin embargo, la Red Nacional de Defensa de los Derechos Humanos emitió un informe el 4 de setiembre, en el que detalla decenas de abusos de los *cascos azules* contra la población, desde que llegaron a la isla el primero de junio de 2004, luego de la invasión franco-estadunidense.

Como sucede en estos casos, los cinco soldados uruguayos fueron juzgados en nuestro país y no en Haití, ya que los *cascos azules* están por encima de la legislación haitiana. Los casos restantes que incluyen violaciones, muertes y agresiones, incluso a policías haitianos, permanecen en la impunidad.

Un reciente artículo de dos sociólogos y militantes haitianos, Michaëlle Desrosiers y Franck Seguy, señala que la misión de la ONU utiliza la violación como arma de guerra y que humilla, explota y somete a los más pacíficos, a los que sólo entran en contacto con ella para garantizar su supervivencia, o simplemente porque son pobres.

El trabajo destaca las diferencias entre la ocupación de Haití por Estados Unidos, entre 1915 y 1934, y la actual encabezada por tropas de los gobiernos progresistas. En

[3] Guillermo Chifflet, "Guerra contra los pobres".

aquella ocasión la represión cayó indistintamente sobre negros y mulatos, ricos y pobres, lo que llevó a la formación de un amplio frente social interclasista contra la ocupación. Ahora las cosas son más sutiles y, de acuerdo con los nuevos tiempos globales, los invasores reprimen casi exclusivamente a los más empobrecidos, para asegurarse la legitimidad ante la burguesía haitiana y de la pequeña burguesía, entre quienes reclutan la parte fundamental de su personal civil local.

La reflexión de los dos haitianos lleva luz sobre un aspecto cuidadosamente ocultado por quienes dirigen la Minustah: la misión se inscribe en la guerra contra los pobres que, bajo diversas denominaciones –la más conocida es guerra contra el terror–, está militarizando los más distantes rincones del mundo. Los militares brasileños dicen ahora en voz alta que usan en las *favelas* de Río de Janeiro las mismas tácticas que ensayan en barrios misérrimos, como Cité Soleil, definidos como zonas de no derechos.

Por eso es urgente la salida de la Minustah de Haití. Porque cada día que pasa los *cascos azules* dan un paso más en su opresión racista y machista contra las capas populares y reprimen con brutalidad toda movilización popular, como sucedió frente al cuartel de Port Salut, donde se refugiaron los violadores uruguayos.

Hasta ahora Brasil justificó la misión porque deseaba ganar legitimidad internacional a su reclamo de obtener un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, en tanto Uruguay esgrimía razones mucho más pedestres, como el hecho de que recibe fondos que equivalen a cuatro veces la paga de los soldados. Ninguno de los dos gobiernos pensó un segundo en el pueblo haitiano ni en el hecho vergonzoso de estar haciendo el *trabajo sucio* de las potencias occidentales.

Existe en América Latina otra actitud hacia el drama de Haití. Los gobiernos de Cuba y Venezuela no enviaron soldados sino médicos, ingenieros y profesores para intentar abordar las verdaderas urgencias de la población. La actitud más notable, que merece ser saludada con fervor, es la del Movimiento Sin Tierra (MST) de Brasil, que en 2008 envió la brigada Dessalines (en homenaje al héroe de la revolución haitiana), con cuatro miembros iniciales que se multiplicaron hasta 30, luego del terremoto de enero de 2010.

La brigada apoya la formación de campesinos de diversas organizaciones, ya que definieron trabajar en las zonas rurales, las más postergadas, donde vive el 60 por ciento de los haitianos; allí impulsan la instalación de cisternas y la producción y almacenamiento de semillas. Las ONG y la cooperación internacional, por el contrario, se concentran en Puerto Príncipe, donde reciben amplia cobertura mediática.

Pero Uruguay no tiene ni siquiera una hipótesis de conflicto como Brasil, país que se propone en serio defender la Amazonia y el petróleo de una posible invasión estadounidense. Por lo tanto, se acumulan las preguntas sobre el porqué de su participación en la MINUSTAH.

En Uruguay, el Frente Amplio, que cuando se instaurara la MINUSTAH, en 2004, votó en contra del envío de tropas porque "era hacerle el juego al imperio", ha dado un viraje radical, sin debate, con el solo argumento de que ahora, siendo gobierno, entiende que la Misión se trata de una "herramienta razonable para democratizar a Haití".

Sin embargo, lo que está en juego es mucho más que cuestiones de principios. Es cierto que los gobiernos de izquierda no deben comprometerse con el envío de tropas a otros países y menos aún en la flagrante violación de los derechos humanos, que en Haití tiene rasgos de limpieza de pobres. Pero existe una estrecha relación entre las actividades de nuestros soldados en los barrios pobres de Haití y los operativos de seguridad en las periferias de las grandes ciudades sudamericanas, esos espacios ocupados por el "enemigo público". Un espacio que viene a representar el desorden, la inseguridad, donde ante la ausencia de derechos, en lugar de ampliarlos, se despliegan nuevos planes de control y criminalización.

Denuncia contra los cascos azules uruguayos en Haití

Los primeros días de setiembre, tras la difusión de un video a través de youtube.com, se conoció la denuncia sobre la violación a un joven haitiano, por parte de militares uruguayos que forman parte del contingente destacado a la MINUSTAH, Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití.

Repatriados, los militares fueron juzgados por la Justicia militar, fueron procesados con prisión, por los delitos de desobediencia y omisiones al servicio, cinco integrantes de la Marina.

El gobierno uruguayo pidió disculpas al Presidente haitiano, Michel Martelly, y derivó el caso a la Justicia Penal ordinaria, restando aún su pronunciamiento.

La Armada uruguaya sostiene que hubo mala conducta pero no violación, afirmación que se contradice con las versiones de la familia del joven damnificado y la Red de Defensa de los Derechos Humanos de Haití.

Esta no ha sido la primera acusación de violencia contra la población por parte del contingente uruguayo.

En abril de 2007, tras la represión de una manifestación civil que protestaba por la estrepitosa suba del arroz -alimento básico- en Les Cayes, a 190 km de Puerto Príncipe, dos personas resultaron muertas, habiéndosele atribuido el hecho a los cascos azules uruguayos que allí estaban destacados.



Solidaridad con el pueblo hermano de Haití

Ante los hechos de pública notoriedad, que involucran nuevamente a militares uruguayos que cumplen misión en Haití, el Secretariado Ejecutivo del PIT CNT entiende pertinente declarar que:

1. En vez de intentar justificar, minimizar, presumir o sojuzgar sobre las imágenes deprimentes de soldados compatriotas abusando de un joven haitiano, lo primero que debería hacer nuestro gobierno es pedir disculpas públicas al hermano pueblo haitiano, por tanto dolor provocado.
2. El gobierno uruguayo, asimismo, debería ejercer la Solidaridad en toda su dimensión y a un sufrido pueblo hermano - tan castigado por la naturaleza y el imperialismo – deberíamos tenderle una mano y enviar alimentos que tenemos y manos que precisan.
3. Por enésima vez levantamos nuestra voz para reclamar y exigir que se retiren las tropas uruguayas y todas las tropas de Haití; para que cese el Minustha; para que nuestro Parlamento no otorgue la venia que habilita enviar soldados y armas en dónde hacen falta maestros, albañiles y enfermeros.
4. Respaldamos la decisión de las autoridades de investigar y de actuar en consecuencia, reclamando a su vez que todo el peso de la justicia debe recaer sobre los responsables, al igual que en todos los casos de denuncias de violaciones de DD.HH. cometidos en Haití.
5. Como trabajadores y pueblo uruguayo reiteramos nuestra profunda solidaridad con el pueblo haitiano.
   ¡SALUD hermano pueblo de HAITÍ!

Secretariado Ejecutivo PIT CNT

Montevideo, 6 de setiembre, 2011

CRYSOL
Asociación de ex pres@s politic@s del Uruguay
J. Requena 1531/33 - Tel.: 408 44 65

Reflexión por los hechos en Haití

La mayoría de nuestra sociedad ha condenado, con razón, los incalificables hechos sucedidos en Haití.

Es inadmisible que se quiera bajar el perfil, o desviar la atención, o justificar esta violación de los Derechos Humanos.

El Estado uruguayo ha declarado que va a resarcir a la víctima, que se va a investigar, que se va a descargar todo el peso de la ley sobre los responsables y además pide perdón por lo realizado por algunos de sus soldados.

Recordemos que por hechos similares, y aún de mayor magnitud, acontecidos en nuestro país el Estado uruguayo no ha reaccionado así. Y aún hoy es necesario alentar las denuncias e investigar para juzgar a los responsables de haber torturado, secuestrado, asesinado, desaparecido, mutilado y violado a niños, mujeres y hombres. Todos Crímenes de Lesa Humanidad y por lo tanto imprescriptibles

Para combatir la "cultura de la impunidad" es imprescindible investigar y juzgar para de esa forma hacer realidad el concepto de "Todos iguales antela Ley". Si no se juzga a los responsables, no se estimulan los valores morales y éticos ni se cumple con el derecho humanitario. Por el contrario se acrecienta el riesgo de que situaciones similares vuelvan a repetirse.

Las nuevas generaciones no pueden ser depositarias de una herencia vacía en valores, donde quienes cometieron graves violaciones a los Derechos Humanos están protegidos por quienes tienen la responsabilidad de actuar.

MEMORIA – VERDAD- JUSTICIA
NO MÁS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS.

El Servicio Paz y Justicia en América Latina ante los hechos sucedidos en Haití y que involucran al contingente uruguayo en la MINUSTAH

En abril de 2005 un grupo de representantes de diversas organizaciones, plataformas y redes sociales continentales, realizamos una Misión Internacional de Investigación y Solidaridad, en el marco de la intervención de la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH).

Ya en aquel entonces, en nuestro informe final planteamos la importante incongruencia de implementar una solución militar a una situación que no se caracterizaba por ser un conflicto armado interno, como así se pretendió insistentemente inducir en la opinión pública, a través de la primera intervención de EEUU, Canadá, Francia y Chile, luego de la deposición del presidente Aristide.

La MINUSTAH ha estado ocupando Haití desde el 1º de junio de 2004 y en este momento transcurren las instancias de discusión sobre la renovación de su mandato, el cual está autorizado por el Consejo de Seguridad, hasta el 15 de octubre de 2011.

En la actualidad la misión dispone de 12.270 efectivos militares y policiales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Jamaica, Paraguay, Perú y Uruguay, entre un total de 55 países.

El presupuesto aprobado para esta misión desde el 1 de julio de 2010 al 30 de junio de 2011 fue de US$853.827.400, según información oficial proporcionada en el sitio web de la misma.

Uruguay aporta a esta misión efectivos militares y policiales.

Los hechos de violación denunciados recientemente no son los primeros. En abril de 2010, organizaciones sociales haitianas acusaron a efectivos uruguayos de la muerte de ciudadanos en la ciudad de Les Cayes, al reprimir una manifestación popular que clamaba ante la suba inadmisible de los productos alimenticios básicos.

En la reciente reunión, el 8 de setiembre, los Ministros de Defensa de los países latinoamericanos que forman parte de la MINUSTAH evaluaron la posibilidad del retiro progresivo de las tropas, hasta en un 15 % porque, según palabras del chileno Mariano Fernández, Representante Especial y Jefe de la MINUSTAH, "la situación amerita mantener las tropas para la seguridad" ya que «especialmente hay puntos como la frontera de Haití con República Dominicana donde se observa mucho tráfico de personas y delincuencia».

El canciller uruguayo Luis Almagro expresó asimismo, que se ponderará el retiro gradual hasta que Haití brinde una situación de "seguridad, administración de justicia, respeto a los derechos humanos».

Parece contradictorio con los sucesos denunciados. Un pueblo históricamente violentado recibe además la violencia de quienes se arrogan la potestad de forjar su futuro considerándoles incapaces de gestarlo por sí mismo.

En la denuncia hecha por la organización haitiana en contra del contingente uruguayo se expresa: *"El CREDOP informa al público en general y en particular al Presidente de la República, Sr. Michel J. Martelly y la Asamblea Nacional (Senadores y Diputados del 49º Parlamento) que el contingente uruguayo de la MINUSTAH en la base de Port Salut muestra un comportamiento despectivo, insultante, irrespetuoso e injusto para los ciudadanos y elmedio ambiente en Port Salut (…) La MINUSTAH, con sus grandes recursos financieros, no participa en ningún proyecto de desarrollo en Port Salut, para satisfacer las necesidades de una población en rápido crecimiento. Para ello sería necesaria la construcción de centros de atracción, campos de fútbol, parque infantil, centros de salud y centros de formación profesional y técnica en favor de la juventud que crece. La MINUSTAH debe ser declarada PERSONA NON GRATA en Port Salut. Por practicar la prostitución, la pedofilia, la marihuana en la presencia de menores, el vertido de excrementos / heces en aguas residuales y desechos y basura de la MINUSTAH, que es uno de los problemas más graves para el Medio Ambiente y la Sociedad, y niños y adolescentes".*

La misión ha permanecido en Haití durante más de siete años, sin resultados concretos que arrojen diagnósticos distintos a aquellos primeros que fundamentaban su instalación. Más bien, las voces locales y las internacionales que han sostenido a lo largo de este tiempo distintas expresiones de solidaridad con el pueblo haitiano, insistimos en que la presencia de la MINUSTAH es una **ocupación** que violenta, entre otros, los derechos a la soberanía nacional y a la autodeterminación.

Una vez más exhortamos a los Estados, revean en forma urgente las políticas regionales e internacionales de cooperación con Haití.

¡Exigimos el retiro inmediato de las tropas y la no renovación definitiva del mandato de la MINUSTAH!

La cooperación solidaria con el pueblo haitiano deberá estar regida por su propia perspectiva y a través de sus representantes, lejos de propuestas exógenas y violentas, que no sólo no han contribuido a la construcción de autonomía, sino que han acentuado el vínculo de dependencia y el asistencialismo.

Montevideo, 14 de setiembre de 2011.

La sociedad civil y su incidencia en las políticas de información y comunicación

José Imaz Breijo[1]

Para hablar sobre avances en el derecho a la información y la comunicación en nuestro país, obligadamente nos tenemos que referir a un proceso que, para ubicarlo en el tiempo, se remonta a la fecha de aprobación de la Ley 18.232, o de Servicios de radiodifusión comunitaria, de diciembre de 2007. Dicha ley fue impulsada por un grupo de organizaciones sociales y la academia y este hecho, posicionó a la sociedad civil como referente en políticas de información y comunicación.

El protagonismo de la sociedad civil organizada, donde confluyeron organizaciones vinculadas a la comunicación, a los derechos humanos, sindicatos y academia, permitió impulsar una serie de iniciativas, que sin ese impulso hubiera sido muy difícil de plasmar. Nos referimos -entre otras iniciativas que contaron con aprobación parlamentaria- a la ley de protección de datos personales y de acción de habeas data, la ley de acceso a la información pública, a las reformas del código penal y la ley de prensa, despenalizando los delitos de comunicación.

La asunción de un nuevo período de gobierno del Frente Amplio, con la designación de Gustavo Gómez al frente de la DINATEL, un hombre proveniente del movimiento de las radios comunitarias y que desde la sociedad civil estuvo estrechamente vinculado al proceso que nos referíamos, generó expectativas.

DINATEL, una dirección del Ministerio de Industria, creada en el primer gobierno del Frente Amplio, en diciembre del 2005, pero que durante años estuvo acéfala o con una indefinición en cuanto a su papel, adquiere en este período, el protagonismo que de hecho debería tener. Esta Dirección, junto con el Ministerio, comienza a diseñar políticas de comunicación y telecomunicaciones; sus atribuciones se definen recién por el decreto 519/009 y por ley de presupuesto, en diciembre del 2010 (Ley 18.719).

Así se realiza la convocatoria inédita, por parte del Ministerio y la DINATEL, para la conformación de un Consejo Técnico Consultivo (CTC). En dicho Consejo, presidido por Gabriel Kaplún, participan empresarios, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil y la academia. El objetivo del mismo es fijar las líneas de una futura Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA), que de agosto a noviembre del 2010 y durante 15 sesiones, discute sobre la base del un documento "Aportes para la revisión y reforma de la Ley de radiodifusión en Uruguay"[2], y aportado por DINATEL.

[1] Miembro de la Coalición por una Comunicación Democrática.
[2] www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=07292&ty=pdf

Finalmente, en diciembre de 2010 se logra plasmar un documento "Informe de Síntesis"[3], que significó un gran avance para todos los actores participantes, quienes más allá de procedencias y distintos intereses, logran un documento de donde los acuerdos son mayores a los desacuerdos.

En junio de 2010, previo a la convocatoria del CTC, se conforma la **Coalición de la Sociedad Civil por una Comunicación Democrática** (CCD), nucleando a más de treinta organizaciones además de la academia. Este colectivo juega un papel fundamental en el desarrollo de la discusión, aportando un importante caudal de documentos plasmados en dos publicaciones de la Fundación Friedrich Ebert "16 principios para una comunicación democrática"[4] y "Aportes para una política de una comunicación democrática"[5].

Los compromisos asumidos por el Ministro para el año 2011 (se presentaría una Ley (LSCA) que fije reglas para afrontar los cambios tecnológicos y la adopción definitiva de la norma nippo brasileña a adoptar para la televisión digital terrestre (TDT); en el decreto 77/011 del mes de febrero, la decisión de implementar para este año las primeras transmisiones del Canal 5 en la norma digital, fijando fecha en 2015 para el apagón analógico) hacen imprescindible avanzar en una legislación inspirada en los estándares de libertad de expresión establecidos en los artículos 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Sin embargo la remoción de su cargo del Director de DINATEL Gustavo Gómez, genera incertidumbres en la sociedad civil en cuanto a la continuación de las políticas de comunicación que se venían desarrollando hasta el momento. Muchas veces las políticas van atadas a las improntas personales; tal vez esa convicción fue la que llevó a que desde la sociedad civil se desarrollara una campaña de apoyo a su gestión[6] y el pedido a que se reviera la decisión.

Otra situación preocupante se refiere a que por decreto, sin la aprobación anterior de una LSCA, se realice el despliegue de la TDT. Si bien es de celebrar que este decreto sea puesto en consulta pública[7] y que se contemple en él muchas de las propuestas que sobre el tema ha realizado la sociedad civil, también deja intacta una situación de concentración de la propiedad de los medios, en muy pocas manos, otorgándoles a los tres canales privados del área metropolitana, 6 mhz completos, sin competencia, consolidando aún más la concentración.

[3] http://www.miem.gub.uy/gxpsites/hgxpp001?5,11,583,O,S,0,MNU;E;131;9;MNU;,

[4] http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/07902-index.html

[5] http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/07903.pdf

[6] http://comunicaciondemocratica.blogspot.com/2011/08/declaracion-publica-ante-el-anuncio-de.html

[7] http://www.miem.gub.uy/gxpfiles/miem/content/video/source0000000059/VID0000050000001694.pdf

La Coalición una vez más ha tratado de incidir en la toma de decisiones que hacen al derecho a la información y comunicación; por eso ha tomado postura frente al decreto, enviando un documento de comentarios y aportes a la consulta pública[8], en el que fija su posición respecto al tema. El decreto puede significar un avance ante la legislación vigente, siempre y cuando, la presión que los operadores de televisión ejercieron en la consulta, no signifique un retroceso de los mínimos establecidos en él y que sean contemplados los planteos realizados desde la sociedad civil. De todos modos, aunque estos planteos sean contemplados, no es suficiente; es imprescindible continuar con el proceso iniciado en el CTC para la elaboración de una LSCA, que sea real garantía de que no haya una vuelta atrás en los avances logrados: que garantice los derechos de los usuarios, promueva la producción nacional, ponga límites a la concentración, fortalezca el sector público y promueva el comunitario y, establezca reglas claras para la adjudicación, plazos y contraprestaciones.

Por lo tanto, seguiremos insistiendo en que en el más breve plazo se promulgue una LSCA y que en ella sean contemplados los aportes de la sociedad civil y el documento "Informe de Síntesis" elaborado por el CTC, como así también se avance en una normativa legal para la asignación de publicidad oficial, que dé garantías de equidad y transparencia.

El desarrollo e incidencia que han tenido las posturas de la sociedad civil en los últimos años, la consolidación de espacios de debate y toma de posturas, como ha sido la Coalición, la posicionan como actor imprescindible para la elaboración de políticas democráticas de comunicación e información. En estos años la sociedad civil ha impulsado y apoyado una serie de iniciativas de la administración, que han puesto a Uruguay en un lugar de privilegio en el concierto latinoamericano, en cuanto a políticas de comunicación e información. Es de esperar que estos avances no se vean frustrados y que terminen primando los intereses de aquellos que durante décadas han gozado de privilegios, fortaleciendo el oligopolio de las comunicaciones.

[8] http://comunicaciondemocratica.blogspot.com/

DECLARACIÓN PÚBLICA:
Ante el anuncio de remoción del Director Nacional de Telecomunicaciones Gustavo Gómez

La declaración que se transcribe a continuación ha sido firmada por todas las organizaciones integrantes de la Coalición por una Comunicación Democrática (cuyo detalle consta al pie de este texto), así como por otras organizaciones, ciudadanas y ciudadanos interesados en la política pública de telecomunicaciones y medios de comunicación. La carta también ha sido colgada en el sitio http://www.youvote.info/es/participante/coalicion-comunicacion-democratica/ *a los efectos de acompañar* ***una petición para que no se remueva a Gustavo Gómez como Director Nacional de Telecomunicaciones*** *y se siga adelante con la elaboración y aprobación de una* ***Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y una asignación transparente, plural y diversa de las señales para la televisión digital.***

Las organizaciones y personas abajo firmantes, ante el anuncio de remoción de Gustavo Gómez como Director Nacional de Telecomunicaciones, quieren manifestar:

1.- Consideramos incomprensible e inoportuno que se desplace de un cargo clave para las comunicaciones a quien fomentó la transparencia, la participación y los criterios técnicos para la administración del espectro radioeléctrico, la regulación de los servicios de comunicación audiovisual y la generación de una política pública de telecomunicaciones, inexistente hasta el momento. Por primera vez los diversos actores empresariales, sociales, técnicos y académicos encontraron un interlocutor claro y confiable con el que dialogar abierta y continuamente, en el acuerdo o la diferencia, en torno a las políticas de comunicación del país.

2.- Parece un contrasentido que se remueva a Gómez, promotor de una regulación garantista y transparente para asignar el nuevo dividendo digital, en momentos en que el gobierno debe tomar la decisión más importante en esta materia en los últimos 20 años. Se ha dicho desde el Ministerio de Industria que la línea técnica y política marcada por el director es la que se va a aplicar. ¿Por qué entonces no se le permite continuar con este proceso?

3.- El Comité Técnico Consultivo para discutir las bases de una Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, promovido por Gómez de modo inclusivo y absolutamente transparente, constituye un hito en la historia de las comunicaciones en el país. Las conclusiones de este comité, integrado por trabajadores, empresarios, académicos

e integrantes de la sociedad civil, son una referencia en la forma de discutir y construir en torno a temas que en otros países han generado polarización y división.

4.- En el área de las telecomunicaciones Gómez ha promovido una concepción que apunta a garantizar la libertad de expresión, la libre circulación y la neutralidad en la regulación de nternet. Es necesario que todos los uruguayos sepamos cuál es la política de Estado para Internet y banda ancha, un derecho humano ya consagrado en muchas legislaciones. La empresa pública de telecomunicaciones tiene un papel clave aunque no exclusivo a jugar en este terreno, que debe articularse de modo coherente con el conjunto de las políticas de comunicación y debatirse en forma pública y transparente.

5.- La aplicación en curso de la Ley de Radiodifusión Comunitaria, con llamados públicos realizados y audiencias públicas previstas, así como el comienzo de la generación de políticas activas de promoción del sector de medios comunitarios, tal como ordena dicha Ley, es otra de las áreas clave promovida por la DINATEL durante la gestión de su actual Director.

6.- Por todo lo anterior solicitamos al gobierno que no concrete el anunciado cese del Director Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual Gustavo Gómez.

7.- Asimismo y como lo hemos venido planteando en los últimos dos años, creemos imprescindible que el gobierno sea explícito, claro y transparente en torno a estos sensibles temas en juego. En particular y en lo inmediato nos preocupan los siguientes aspectos:

- ¿Cómo y cuándo se va a concretar el envio del proyecto de ley de Servicios de Comunicación Audiovisual al Parlamento?
- ¿Cuándo y cómo se pondrá en consulta pública la modalidad de asignación del espectro radioeléctrico para la televisión digital abierta, un bien público al decir del propio Presidente de la República?
- ¿Cómo se va a administrar la red de Internet, qué política pública se aplicará a la banda ancha y qué actores van a regularla en Uruguay?

Siguen las firmas recibidas hasta el momento, al tiempo que se siguen recepcionando firmas para adherir a esta petición, tanto de organizaciones como personales, en: http://www.youvote.info/es/participante/coalicion-comunicacion-democratica/

Organizaciones: Agencia de Comunicación de Niñez y Adolescencia Voz y Vos – El Abrojo; Agrupación de Trabajadores de TeVe Ciudad (ATTC); Asociación de estudiantes de Ciencias de la Comunicación (AECCO); Asociación de la Prensa Uruguaya (APU); Asociación de Productores y Realizadores de Cine y Video del Uruguay (ASOPROD); Asociación Mundial de Radios Comunitarias – Uruguay (AMARC-UY); Atabaque; Causa Común; Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública (CAINFO); Colectivo Árbol; Colectivo Ovejas Negras; Comisión Nacional de Seguimiento (CNS); Comité de los Derechos del Niño, Uruguay; Comunicación participativa

desde el Cono Sur (COMCOSUR); Consumidores y Usuarios Asociados (CUA); Cotidiano Mujer; Federación Uruguaya de Teatro Independiente (FUTI); Grupo Medios y Sociedad (GMS); Idas y Vueltas; Institución Federada Afroumbandista del Uruguay; Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR); Mujer y Salud en Uruguay (MYSU); Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur; Organización La Barca del Sur ; Profesionales de la Comunicación (UDELAR); Red de Apoyo al Migrante; Red Especial Uruguaya (Redesuy); Servicio Paz y Justicia (SERPAJ); Sindicato de Trabajadores de Cablevisión; Sociedad Uruguaya de Actores (SUA); Teatro El Galpón.

Personales: Mario Handler; Pablo Accuosto; Carlos Casares; Eleonora Navatta; Víctor Burgos; Hernán Tajam; Walter Tournier; Ana Laura Rivoir; Susana Lamschtein; Ma. Julia Morales; Mario Jacob; Mabel Altieri; Juan Pellicer; Marisa Busakr; Sara Brando; Gustavo Bouquet; María Pia Matta - Presidenta de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC); Luis Rodríguez; Antonio Romano.

Uruguay: institucionalidad y políticas públicas en derechos humanos

Avances y asuntos pendientes

Margarita Navarrete[1]

Uruguay sigue avanzando en la afirmación de políticas públicas en derechos humanos.

Desde la creación de la Dirección de Derechos Humanos del MEC en 2005, se registra un avance importante en la presentación de informes ante los órganos de supervisión de las obligaciones internacionales contraídas soberanamente, así como una mejor articulación en la perspectiva de derechos humanos. No obstante ello, se destacan en la agenda tres tipos de desafíos principales, a los que se hará referencia a continuación:

a) la instalación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo;
b) la elaboración y puesta en marcha de planes nacionales de derechos humanos;
c) la creación de una comisión de seguimiento de las recomendaciones y observaciones de los órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos y otros ámbitos internacionales.

a) Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

Este organismo fue creado por la ley Nº 18.846 de 24 de diciembre de 2008 y sigue pendiente su designación. Durante 2011 se dieron pasos importantes en el proceso hacia su instalación. Se aprobó la ley Nº 18.806 de 14 de setiembre de 2011, que complementa e introduce algunos cambios necesarios para su puesta en funcionamiento. Por una parte, se pasa a designar como "Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (art.1), así como se modifica su inserción institucional, pasando a depender de la Asamblea General y no de la Cámara de Representantes. Esto último estuvo presente cuando se aprobó en el primer semestre el presupuesto quinquenal del Poder Legislativo, incluyendo recursos para la novel institución.

Se designó una Comisión Especial[2] , que depende de la Asamblea General, con una

[1] Directora Ejecutiva del Observatorio de políticas públicas de derechos humanos en el Mercosur.
[2] http://www0.parlamento.gub.uy/forms2/actcom2.asp?Cuerpo=A&Comision=1029&Anio=2011

integración amplia de todos los partidos con representación parlamentaria en ambas cámaras. Esta Comisión está encargada de orientar el proceso desde la publicación del llamado, recibir las postulaciones, presentar una nómina de candidatas/os, para que la Asamblea General pueda votar cinco de entre ellos, manteniendo el equilibrio de género, quienes constituirán el Consejo Directivo de la INDH. Esa Comisión Especial, creada por el artículo 40 de la ley 18.846 debe presentar a la Presidencia de la Asamblea General una nómina de candidatos habilitados, hasta cinco días hábiles antes de la primera sesión de la Asamblea convocada para la elección. A la vez, el artículo 42 establece que esta elección "no podrá extenderse más allá de los cinco meses del tercer período legislativo de cada Legislatura", es decir, en el mes de mayo.

No se ha convocado a la ciudadanía a que presente candidaturas, esperándose que a inicios de 2012 se genere una movilización mayor en torno a la designación de la INDH. Existen recelos desde distintos ámbitos respecto a que el proceso de designación en el que participan los representantes políticos, pueda interferir en la mejor consideración de personas con trayectoria en la militancia por los derechos humanos, ya que se espera que la INDH atienda las más diversas demandas.

La INDH tiene entre sus funciones la de constituir el *Mecanismo nacional de prevención de la tortura*, conforme prevé el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, tal como reza el artículo 83 de la ley 18.846. De igual manera, se espera que la INDH asuma el mecanismo previsto por el art. 33 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

b) La elaboración y puesta en marcha de planes nacionales de derechos humanos

En Uruguay no existe un Plan nacional de derechos humanos. Dos son las iniciativas que se desarrollaron este año, que implican la participación en áreas específicas: combate al racismo y otras formas de discriminación, y educación en derechos humanos.

Durante 2011, se cumplió con la primera fase para la elaboración de un Plan Nacional contra el Racismo y otras formas de discriminación, que culminó con la publicación de informes de diagnóstico realizados por técnicos investigadores, como resultado de un proceso de consulta nacional con organizaciones de la sociedad civil[3]. Resta aún una fase propositiva, que no está anunciado ni cómo seguiría, ni si contaría con recursos para ello. Es decir que, peligra la sostenibilidad de este proceso, lo que en parte tiene que ver con el principal problema que acompañó el desarrollo de esta primera fase, que fue el posicionamiento crítico de algunas organizaciones de la sociedad civil, principalmente organizaciones afro-uruguayas, acerca de las formas de

[3] http://www.mec.gub.uy/innovaportal/v/10904/6/mecweb/informes_de_la_1er_etapa?parentid=4646

implementación del proyecto de cooperación internacional que dio sustento a la labor realizada en este período.

El Plan Nacional contra el Racismo y otras formas de Discriminación es una anhelada demanda social, así como un compromiso señalado por los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos. Todos los informes diagnósticos refuerzan la evidencia que las principales causas de discriminación en Uruguay son la raza/etnia, el género y la clase social, que se disimulan en la organización institucional y en los patrones culturales que las refuerzan. Es probable que la anunciada reactivación de la Comisión honoraria de lucha contra el racismo y otras formas de discriminación, pueda generar una estrategia para hacer un relanzamiento de este plan.

A su vez, la Comisión Nacional para la Educación en Derechos Humanos, creada por el art. 110 de la Ley 18.437, Ley General de Educación, e integrada por delegadas/os de ANEP, MEC y UDELAR, comenzó a dar los pasos hacia la discusión y elaboración de un Plan nacional de Educación en Derechos Humanos. Entre sus actividades de 2011, incluyó la realización de dos seminarios en la capital y en el norte del país (Rivera) para intercambiar aportes hacia la elaboración de un plan nacional. También mantuvo entrevistas con autoridades encargadas de la formación policial y militar.

Esta Comisión está realizando consultas con especialistas y revisando experiencias internacionales comparadas, para la elaboración de un proceso de consulta y discusión acerca de los elementos fundamentales a integrar en un plan nacional de educación en derechos humanos. En ello está implicada también la novedad de que en 2011 se dictaron por primera vez los Seminarios de Educación en Derechos Humanos en todos los centros de formación de docentes del país.

Se espera que el Congreso Nacional de Educación, a celebrarse en 2012, pueda realizar aportes y lineamientos generales sobre el tema, para seguir avanzando en la futura aprobación de un plan nacional de educación en derechos humanos. Este plan incluiría aportes metodológicos, lineamientos generales sobre los contenidos, propuestas de acción en los distintos niveles de educación formal y no-formal, así como indicadores que pudiesen evaluar periódicamente el cumplimiento del mismo.

c) La creación de una comisión de seguimiento de las recomendaciones y observaciones de los órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos y otros ámbitos internacionales

En setiembre de 2009, Uruguay anunció ante el Consejo de Derechos Humanos, en ocasión de recibir las recomendaciones del Examen Periódico Universal, que estaba estudiando un mecanismo de seguimiento de las recomendaciones y observaciones de los Comités de tratados, así como otros mecanismos de supervisión de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Ese esfuerzo va a ser retomado como

comprometió el Ministro de Relaciones Exteriores, ante el Consejo de Derechos Humanos en ocasión de asumir la Presidencia de este órgano.

Allí expresó Almagro: *"Uno de los objetivos del gobierno uruguayo respecto a los compromisos internacionales es poner remedio al atraso de los informes nacionales debidos a ciertos órganos de tratados, apostando a una mejora de la coordinación interinstitucional a través de una **Comisión interministerial** cuya responsabilidad será la de preparar estos informes y asegurar el cumplimiento de las recomendaciones que se nos formulen. Nuestro objetivo es el de eliminar completamente estos retrasos en el plazo de un año. Además, Uruguay se ha comprometido con el nuevo sistema de respuesta a una lista de cuestiones previas, propuesto por algunos Comités."*[4]

En la reciente visita al país(entre el 24 al 26 de octubre), la Alta Comisionado Adjunta, Sra. Kyung-wha Kang expresó, en reunión con las organizaciones sociales, su sorpresa ante la no existencia de un mecanismo periódico de vinculación con la sociedad civil para el seguimiento de las diferentes actuaciones, ya que para las Naciones Unidas esa participación es fundamental para activar el sistema y recordar que el fin último de la ingeniería burocrática internacional es la protección de los derechos de todas las personas.

Se constituyó una Comisión Interministerial[5] como una de las "medidas de justicia" en cumplimiento de la sentencia del caso Gelman vs Uruguay (primera sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el estado uruguayo, de abril de 2011). A la vez, se han sumado algunas acciones como por ejemplo, la publicación misma de la sentencia[6], pero no existe una comisión de seguimiento al cumplimiento de la sentencia en todos sus puntos, ni en el ámbito del Poder Ejecutivo, ni tampoco del Poder Judicial.

Están pendientes todavía, la presentación de informes integrados ante el Comité de Derechos del Niño (el plazo era junio de 2011), así como el Primer informe por la *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de los Trabajadores Migrantes y sus familiares*. Entre las recomendaciones que no se han cumplido, también está la ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Estado se ha comprometido en el plazo de un año a ponerse al día con los informes, así como con el Protocolo Facultativo del PIDESC.

[4] Intervención del Sr. Ministro de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, Dr. Luis Almagro, en el 18o. período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de ONU, Ginebra, 12 de setiembre de 2011. Ocasión en que Uruguay asumió la Presidencia del Consejo de Derechos Humanos. Accesible en: http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/11044/1/ministro-almagro.pdf

[5]http://portalbeta.presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/presidencia/portalpresidencia/normativa/resoluciones/se-crea-comision-interministerial-para-dar-impulso-a-investigaciones-destino-de-desaparecidos

[6] http://www.mrree.gub.uy/gxpsites/hgxpp001?7,1,778,O,S,0,PAG;CONC;45;32;D;8592;11;PAG;,

Seguridad ciudadana y sistema carcelario

Megaoperativos y pensamiento salvaje

Rafael Paternain[1]

El arraigo de la inseguridad

La contraposición entre la inseguridad objetiva y la subjetiva es utilizada hasta el hartazgo para caracterizar el caso uruguayo. No hay quien deje de afirmar que nuestro país ofrece elevados niveles de inseguridad subjetiva frente al volumen de "hechos concretos" que conforman lo real. Como casi todas las dicotomías con las cuales se piensa los problemas de la violencia y la criminalidad, ésta también induce a errores de toda índole. Por lo pronto, desde el año 2009 las encuestas de opinión pública indican que la inseguridad es el mayor problema de preocupación de los uruguayos, lo cual constituye una aproximación relativa: cuando la situación económica mejora de forma sustancial en varios niveles, la inquietud por el delito emerge a un primer plano. Sin embargo, otros indicadores de encuesta también miden un porcentaje considerable de opiniones que evalúan al país como un lugar relativamente seguro. Según el Latinobarómetro, Uruguay es el país con menor "sensación de inseguridad personal" de América Latina, enfocando en este caso la proporción de personas que declara una "preocupación constante" de ser víctima de algún delito.

La consolidación de un sentimiento de inseguridad obedece a razones múltiples, y no puede explicarse exclusivamente por la cantidad de delitos (y mucho menos por el delito adolescente contra la propiedad). La inseguridad expresa una demanda política (construida, en parte, por la acción cotidiana de los medios de comunicación) y delata las contradicciones y vulnerabilidades del proceso social uruguayo. La crisis estructural, la exclusión y la fragmentación socio-territorial han pautado en los últimos lustros una nueva geografía en materia de convivencia ciudadana. A las fronteras sociales entre la inclusión y la expulsión, se le añaden infinidad de límites simbólicos y culturales que interpelan la tradicional matriz de integración en el Uruguay. La escuela, el deporte, el barrio, los espacios públicos y otros ámbitos de sociabilidad quedan recortados por tensiones y conflictos que nacen de códigos y reglas que ya no logran una conjugación colectiva.

En el plano "objetivo" también caben las relativizaciones. Si bien nuestras tasas de homicidios son bajas en el contexto regional, hay evidencias sociales e institucionales que nos colocan en la vanguardia: las tasas de suicidios, los niveles de violencia de

[1] Sociólogo. Profesor e investigador en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Ex Gerente del Área de Política Institucional y Planificación Estratégica del Ministerio del Interior.

género y la cantidad de armas de fuego que circulan en manos de los ciudadanos, son realidades tan contundentes como las tasas más altas de reclusos, de adolescentes detenidos y de policías y empleados de seguridad privada de la región. La magnitud de muchas violencias, las consecuencias más negativas del sentimiento de inseguridad (actitudes de autodefensa, abandono de espacios públicos y agravamiento de las lógicas de la violencia y el crimen) y las fallas en los dispositivos y prácticas institucionales (sobre todo en aquellas que involucran a la prevención situacional y policial), son insumos tangibles que casi nunca aparecen tematizados en las agendas de discusión pública.

La interpretación lineal de la "inseguridad" y la focalización en el delito contra la propiedad cometidos por los adolescentes, son la base de sustento de una hegemonía conservadora en el ámbito de la seguridad. Las demandas punitivas por parte de los ciudadanos, la activación de todos los resortes de la estigmatización y la reivindicación policial para actuar en los espacios "feudalizados" (así le llaman a los procesos de segregación urbana), surgen como barreras para la comprensión de los fenómenos. Cuando las encuestas afirman que el 84% de los uruguayos está de acuerdo en mantener los antecedentes de los menores infractores, que el 69% apoya la baja de imputabilidad hasta los 16 años (el 40% hasta los 14), y que el 86% de los que han oído hablar de los "megaoperativos" los aprueban, el pensamiento único se consolida y las pretensiones de una estrategia política alternativa caen ante el juicio sumario que las condena por equivocadas e ineficaces.

El repertorio de políticas actuales

La conducción política actual del Ministerio del Interior (órgano del cual dependen la Policía Nacional, el sistema carcelario para adultos y los proyectos de participación comunitaria) ha introducido prácticas y discursos que van en la dirección de las demandas más convencionales de una ciudadanía cercada por la "inseguridad". El combate material al delito (en especial, los robos con violencia que ocurren en Montevideo y en el área metropolitana) y la reubicación de la policía como actor estratégico y excluyente de la prevención, el control y la represión de la criminalidad, son algunos de los caminos elegidos para la ejecución de las políticas. Este posicionamiento se vincula con ciertas lecturas de los fenómenos de la violencia, la criminalidad y la inseguridad (muchas de las cuales se van haciendo explícitas durante la gestión), y también con una evaluación y diferenciación de los resultados obtenidos por el primer gobierno de izquierda[2].

[2] Las fortalezas y las debilidades en la gestión de la seguridad entre el 2005 y el 2009 exigen esfuerzos de análisis basados en la honestidad intelectual. Afirmar que en esos años se apostó a un enfoque "parcial" de políticas sociales y económicas es tan absurdo como silenciar que una parte de las iniciativas que hoy se

A lo largo de casi dos años de gestión, la nueva administración ha puesto sobre el tapete cuatro dimensiones básicas. En primer lugar, se halla el documento de consenso suscrito por todos los partidos con representación parlamentaria, el cual es un avance inédito en la tramitación política de los temas de seguridad, aunque el grueso de sus iniciativas se concentra en las funciones de control, represión, contención y rehabilitación. En segundo término, se destaca la continuidad en materia de prioridad asignada a los graves problemas del sistema carcelario, multiplicando la inversión en infraestructura y lanzando el ruego al Instituto Nacional de Rehabilitación. La tercera dimensión se relaciona con las elaboraciones conceptuales y discursivas emanadas desde la propia conducción política. Y por último, se registra el despliegue de estrategias de saturación policial en barrios bien definidos que han logrado un alto impacto en la percepción ciudadana. A los efectos de este artículo nos limitaremos a ensayar algunos comentarios sobre las dos últimas dimensiones.

El marco conceptual para la gestión

Los acuerdos partidarios sobre seguridad ciudadana le otorgaron al gobierno actual un importante margen de maniobra para el despliegue de la gestión. Del mismo modo, las estrategias se concentraron en aquellos objetivos y en los medios necesarios para mitigar los elevados niveles de inseguridad. El modelo de gestión policial de corte reactivo ocupó el centro de la escena, bajo la idea de reducir los delitos violentos contra la propiedad en Montevideo y su zona metropolitana, razón por la cual los adolescentes y los jóvenes más postergados socio económicamente se constituyeron en el blanco recurrente de la acción policial.

En este contexto, la novedad tal vez radique en la elaboración de ideas y nociones sobre los sujetos peligrosos del "ahora" por parte de las autoridades políticas del Ministerio del Interior. Según esta mirada, las modalidades delictivas se inscriben dentro de un problema mayor y de contornos difusos: "*uno es el objetivo de recuperar territorio que ha sido ganado por delincuentes. La percepción que tenemos del delito es que narcotraficantes y delincuentes, en una suerte de crimen organizado, tratan de hacerse fuertes en algunos territorios y tomarlos como cuartel general*" (Ministro del Interior, Diario El Observador, 2011).

Desde esta perspectiva, los cambios en los "móviles" sociales y culturales del delito se expresan con total claridad: "*son cada vez menos los que roban por hambre. Son cada vez más los que roban en ese marco consumista*". Las constantes reflexiones sobre esa

reivindican (reforma ministerial, sistemas de información, gestión por resultados, inversión en infraestructura penitenciaria y de comunicaciones, actualización formativa, enfoque de género, mesas locales para la participación comunitaria, ley de procedimientos policiales, proyectos de ley orgánica policial, mejoras salariales y sociales para los funcionarios, etc.) tuvieron su punto de inicio durante la administración de Vázquez.

transición de la "necesidad" a la "compulsión consumista" no impiden que se justifiquen las líneas de acción: "*si aumentan los delitos, no podemos dar la explicación social que tiene el delito; tenemos que tratar de que no se afecte más la seguridad. ¿Cómo evitamos eso? ¿Diciendo a los delincuentes que sean buenitos? No es ese el papel del Ministerio del Interior. Los que tienen mano dura en este momento son los que están rapiñando, hurtando, copando lugares. No respetan pobreza. Ahora se roba cada vez más al que tiene menos*" (Ministro del Interior, Diario El Observador, 2011).

Nace así el concepto de "lumpen-consumidor" enunciado por el propio Ministro del Interior: "*cuando en el 2001 o 2002 había un 20% de desempleo y la gente robaba para comer, ahí encontrás una explicación (...) Hoy existe un desempleo bajísimo, pero cuando hablás con los jóvenes que roban, te dicen que con un salario de 8.000 pesos no les da ni para comprar los championes. No tienen escrúpulos en robar a los que no rechazan esos trabajos y aceptan 8.000 pesos de salarios (…) No estamos hablando de la linda pobreza, ni esas personas forman parte de la base social para los cambios, son oposición a los cambios porque están con unos valores totalmente ajenos a los cambios. El cambio se basa en el trabajo, esto es todo lo contrario (…) La visión del que te dice que esas personas son producto de la sociedad y que, por lo tanto, los cambios tienen que ser sociales, es cierta. Pero el lumpen consumidor te genera un problema ahora y eso es algo que tiene que resolver el Ministerio del Interior ahora, ese es su papel*" (Ministro del Interior, Semanario Búsqueda, 2011).

El crecimiento del delito tiene su nueva geografía fenomenológica. Pero además se explica, según esta mirada, por el aporte específico de un grupo de edad: los "menores infractores". El Ministro del Interior lo asegura de esta manera: "*el aumento de los delitos de un año al otro no se hubiera dado sin el aumento de la participación de menores en delitos. Es más, la rapiña hubiera bajado. Uno tiene que atenderlo. Cada vez más menores roban y empiezan con menos edad"* (Ministro del Interior, Diario El Observador, 2011).

El consenso conservador en el Uruguay actual se asienta en la representación de centralidad de los adolescentes como protagonistas de la violencia y la criminalidad en el país. Aunque esta representación no tenga sustento en los pocos y precarios datos secundarios que se disponen, la referencia discursiva ha adquirido autonomía propia y configura de por sí una poderosa realidad. Sobre ese soporte no puede extrañar, por ejemplo, que algunos operadores judiciales entiendan que los "menores" delinquen como "forma de vida": como tienen la impunidad garantizada logran los estímulos necesarios para cometer delitos una y otra vez, al punto que la gran mayoría de ellos lo hace para "financiar el consumo de drogas" (Portal Montevideo.com.uy, 2011).

Las propias cúpulas policiales manifiestan impotencia frente del delito adolescente: "*para las jerarquías policiales, la falta de retención de los menores infractores por parte del INAU pone en jaque cualquier plan de seguridad, ya que éstos cometen una rapiña, son atrapados, llevados al INAU y a los pocos días están delinquiendo otra vez. En cambio, los*

delincuentes adultos que protagonizan una rapiña son capturados y luego encarcelados en una cárcel durante cuatro o cinco años dependiendo de la gravedad del delito" (Diario El País, 2011).

Los riesgos, las amenazas y los peligros del presente apenas son un indicio de lo que se aproxima en el futuro inmediato si no se avalan las líneas de acción preventiva. La inacción de hoy sólo nos puede llevar a los "niños narcos" de mañana. El Director de la Policía Nacional de Uruguay, en compañía del Ministro y Subsecretario del Interior, manifestó en la Comisión de Constitución del Senado que «estamos empeñados en conocer la realidad, porque es sobre ella que debemos trabajar". Frente a muchos barrios de la ciudad ocupados por "consumidores y vendedores de droga», y con trabajadores que «sufren la hostilidad permanente de los delincuentes que viven allí, a través de amenazas, de rapiñas y arrebatos constantes», para el Director de la Policía el Estado debe crear redes sociales para combatir el binomio "droga y delincuencia". Si el Estado no interviene, los «jóvenes y niños» caerán en las redes de la delincuencia: "*hace poco se hizo una encuesta en la que se preguntaba a los menores qué querían ser cuando llegaran a adultos. La respuesta que más se repitió fue que querían ser narcotraficantes. Eso es muy preocupante, ya que es al narcotraficante a quien ven como modelo*» (Semanario Brecha, 2011)[3].

Bajo estos enfoques conceptuales e ideológicos las políticas de seguridad transitan durante el segundo gobierno del Frente Amplio. Hay razones suficientes para preocuparse no sólo por su viabilidad, sino también por sus consecuencias en términos de conformación de una hegemonía conservadora.

Operativos policiales

A partir de abril de 2011, el Ministerio del Interior inició un conjunto de acciones policiales sobre ciertas zonas de la capital y su periferia. Una fuerza policial militarizada se lanza a la búsqueda de "delincuentes" requeridos por la justicia bajo un formato de espectacularidad mediática. Estos recursos tienen una larga tradición dentro de las instituciones policiales (incluyendo a la nuestra) que se asientan en concepciones y prácticas habituales para "gobernar a través del delito". Los espacios marcados por la exclusión y la segregación se asumen como posiciones a vulnerar en beneficio de la "lucha" contra la delincuencia.

Las desigualdades socioculturales son decodificadas por una maquinaria corporativa que interpreta el mundo bajo ojos hobbesianos y que le atribuye a ciertas personas

[3] La encuesta mencionada se realizó en el año 2006 y ofrece resultados más matizados. En la Comisión del Senado, ante la pregunta de un miembro sobre el origen de dicho estudio, el subsecretario del Interior Jorge Vázquez respondió que «en realidad se hicieron varias encuestas, algunas de hogares y otras de estudiantes de enseñanza media. De ahí surgió esa información»(…) "A pocos días de las declaraciones, el director de la Junta Nacional de Drogas, Julio Calzada, negó la existencia de tales encuestas" (Semanario Brecha, 2011).

la posesión de deseos y pasiones egoístas que sólo pueden ser limitadas por una autoridad fuerte. El Estado blande su brazo derecho con el beneplácito de una ciudadanía insegura, pero en cada caso las promesas de castigos ejemplares apenas obtienen un puñado de procesados. De inmediato, se argumenta que la evaluación de los operativos no se puede hacer por el número de detenciones y procesamientos, sino por las tendencias del delito. Transcurridos algunos meses, el Ministerio del Interior coloca con timidez el argumento de la "desaceleración" de las rapiñas: las denuncias de ese delito tienen durante el 2011 un crecimiento menor al registrado el año anterior. Lo que no se señala es que dicha "desaceleración" ya se había producido en los meses anteriores a la implantación de esos dispositivos.

La evaluación internacional de estas prácticas de policiamiento reactivo ofrece resultados desalentadores. Las tendencias del delito no se quiebran y los núcleos más resistentes de criminalidad organizada no retroceden. Esta suerte de *guerra preventiva de baja intensidad* genera los efectos contrarios: se intensifican las dinámicas perversas de la violencia y se ahondan las brechas de confianza entre la ciudadanía y el Estado. Las lamentables consignas publicitarias esgrimidas como lenitivos para revertir la estigmatización de ciertos barrios ("yo los defiendo"), son la prueba más contundente del simplismo mecanicista que controla las acciones.

No hay duda que cualquier análisis riguroso requiere de otras informaciones que escapan a nuestras posibilidades. Sin embargo, estos operativos policiales no pueden ser evaluados en su componente "material". Por fuerza, deben ser vistos en sus efectos simbólicos. El pensamiento único en materia de seguridad abreva en una *sociología espontánea* (o pensamiento salvaje, diría Teodoro Adorno) que justifica una moral conservadora y una tolerancia cero para hacer acatar coercitivamente las reglas e imponer el orden. Las demandas de seguridad legitiman políticamente una violencia simbólica para gobernar los territorios de la segregación y la exclusión sociales. Los operativos policiales de saturación son el síntoma más flagrante de una política que renuncia a las auténticas prácticas progresistas para transformar lo político y lo social.

Las ondas de Proteo

Fue Foucault quien habló de la reversibilidad táctica de los discursos. La onda expansiva de los megaoperativos se va apagando y las voces se concentran ahora en las debilidades de la herramienta. La estrategia de extraer el máximo beneficio de los "recursos existentes" muta hacia la mística del cambio y la reorganización. La mano dura se mira en el espejo y descubre sus imperfecciones. Con el anuncio de varios cambios de autoridades en jefaturas y direcciones nacionales, el Ministerio del Interior se embarca en un proceso de reestructura organizativa y funcional. La consigna es la siguiente: no se pueden esperar cosas diferentes haciendo las mismas cosas.

Desde la inamovible centralidad de la policía como actor excluyente de una política de seguridad, alguien *tuvo un sueño* de un nuevo paradigma en el cual quepan la prevención, la disuasión y la represión. La visión sintetiza fragmentos de los distintos modelos que se han ensayado en el mundo para "reinsertar" a la policía en la comunidad: policía comunitaria, actuación basada en la resolución de problemas, enfoque de la tolerancia cero, modelo policial como trabajo de inteligencia, perspectiva para la obtención de confianza, etc.

La reforma de las estructuras y de las prácticas de la policía uruguaya es una tarea pendiente que amerita un seguimiento atento y un apoyo técnico y político ante una empresa que tampoco podrá agotarse en este periodo de gobierno. Es un camino ineludible y fatigoso, pero bajo ninguna circunstancia de dirección única. Mientras la política no apueste a una estrategia radical de prevención de las violencias y el delito –la policial es apena una- seguiremos esencialmente haciendo las mismas cosas. Y para colmo, enredados en un *pensamiento salvaje* que sólo es capaz de ejercer una crítica conservadora al consumismo y de pensar lo social como una espesura moral de valores perdidos.

Enlaces de reflexión acerca de la edad de imputabilidad y su relación con la dictadura cívico-militar y el Consejo del Niño

Gabriel Tenenbaum[1]

Presentación

Desde la última recuperación democrática (1985) hasta la actualidad (2011) se han impulsado 16 intentos legales (14 Proyectos de Ley, 1 iniciativa plebiscitaria y 1 propuesta por comisión parlamentaria) para bajar la edad de imputabilidad -actualmente fijada en 18 años- a partir de la modificación del artículo 34 del Código Penal (en adelante CP)[2]. Sin embargo, han transcurrido 26 años sin consumarse modificación alguna[3].

En el primer ciclo gubernamental (1985-1990) posterior a los gobiernos de la dictadura cívico-militar, en medio de las discusiones y acciones para consolidar el Estado de Derecho, se presentaron 5 proyectos de Ley con el propósito de cambiar ciertas normativas del CP. Entre otros artículos, se buscó cambiar el umbral etario punible desde una presunción *iuris et iuris*[4].

El primer intento fue el 6 agosto de 1986 por parte del diputado del Partido Colorado (en adelante PC) Juan Pintos Pereira. El proyecto de Ley no desencadenó ninguna discusión legislativa pero señaló el inicio del debate.

Un año después, en 1987, se presentaron 4 proyectos de Ley de los cuales tres aparecieron en solamente seis días: el 29 de junio de 1987, el presentado por el senador del Partido Nacional (en adelante PN) Dardo Ortiz, el 30 de junio de 1987 fue el

[1] Magister en Sociología por la Universidad de la República. Docente en Teorías Sociológicas y Taller Central de Investigación en Violencia, Ciudadanía y Juventud en la Universidad de la República. Integrante del grupo de investigación "Ciudadanías Vulneradas y Violencia" del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales.

[2] Se advierte que el artículo 34 del Código Penal no es la única normativa que reglamenta la imputabilidad. Existe otra batería de normalización contraria, que subraya la imputabilidad de las personas desde los 13 años estableciendo medidas de privación de libertad de 5 años (artículos 74 y 91 en el Código de la Niñez y la Adolescencia) y 10 años (artículos 94 y 95 del Código Penal).

[3] Para una completa lectura ver: Tenenbaum, Gabriel (2011); *La normalización política de la Edad de Imputabilidad.* Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.

[4] Esto significa que no se admite otra prueba de hecho o, en este caso, normativa que diga lo contrario. Su antagónico es la presunción *iuris tantum* que sí admite, por ejemplo, otros artículos (74 y 91 del Código de la Niñez y la Adolescencia) que sean capaces de contradecir el artículo 34 del Código Penal.

turno del diputado del PC Pablo Millor y el 3 de agosto de 1987 el senador del PC Pedro Cersósimo. El cuarto proyecto de Ley fue impulsado por el Poder Ejecutivo del PC el 24 de setiembre de 1987, con el propósito de laudar la discusión al proponer mantener la vigencia del artículo 34 del CP, en 18 años.

Esta serie de impulsos llevaron a la creación de una comisión parlamentaria que en 1988 examinó el tema y que presentó, en el informe en mayoría, una propuesta que pretendía reducir la edad de imputabilidad. Esto desembocó la proliferación del debate en las sesiones parlamentarias de ambas cámaras legislativas entre 1988 y 1989.

Finalmente, el tratamiento de la edad de imputabilidad quedó trunco a razón del advenimiento de las elecciones nacionales de 1989. Los esfuerzos y las preocupaciones de los actores políticos se redireccionaron dejando en sala de espera, sin que nada haya cambiado, a lo que en un contexto determinado era emergencia impostergable.

Este proceso de discusión entre 1986 y 1989 representa un 60% de los intentos legales acontecidos entre 1985 y 2011. Intentos legales, claro está, para legislar un cambio o mantenimiento de la edad de imputabilidad. Por lo tanto, la pesquisa del primer ciclo gubernamental posterior al régimen de facto y militar es elemental para comprender el escenario de posibilidades de la contemporánea discusión.

Al emprender este examen se han encontrado, sin buscarlos, ciertos lazos entre quienes proponen cambiar la edad de imputabilidad, la represión (para esos tiempos el actor clave era la dictadura) y el Consejo del Niño (actualmente Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay). Este hallazgo no es concluyente, sencillamente despierta la reflexión. Aquí, en este trabajo, se utiliza este despertador a partir de la célebre aseveración de Carl von Clausewitz: "la guerra es la continuación de la política por otros medios". *Mutatis mutandis*, si la dictadura militar es un estadio de guerra, de qué manera se presenta el mentar represor en tiempos democráticos. El debate sobre la edad de imputabilidad es un fenómeno que permite dar una respuesta tentativa.

Reminiscencias del régimen militar en tiempos democráticos a partir de los proyectos de Ley que buscaron cambiar la edad de imputabilidad

Comenzando con la primera propuesta de modificación del artículo 34 del CP del primer ciclo democrático (1985-1990), en la exposición de motivos, el diputado Juan Pintos mostró su desazón por los movimientos de izquierda que cuestionaron el gobierno cívico-militar:

> *"El rapiñero, asesino en que la sociedad actual ha transformado al menor es el producto de la caída de un humanismo del que hicimos época, hasta llegar a este materialismo empírico del terrorismo, de las bombas, de los incendios"* (Proyecto de Ley de Juan Pintos, 6/8/1986).

La cita deja entrever el pasaje de los jóvenes "sediciosos" de fines de los años sesenta a la delincuencia juvenil de fines de los años ochenta. Esta asociación directa o indirecta entre los jóvenes revolucionarios y los jóvenes delincuentes no es la única que se expresó en la época. No por casualidad se encuentran proyectos de ley promovidos por consejeros de Estado de la dictadura militar. Este es el caso del senador del PC, Pedro Cersósimo, quien integró el Consejo de Estado de 1981 hasta el derrumbe del régimen militar. Su propuesta planteaba, además de disminuir la edad de imputabilidad, el restablecimiento de las medidas de seguridad eliminativas –normalización derogada en la Ley de Amnistía 15.737–:

"las medidas de seguridad representan la peligrosidad cristalizada; por eso su aplicación impidió, en una época, que prosperaran los institutos de la política criminal de las libertades condicional y anticipada" (Proyecto de Ley de Pedro Cersósimo, 3/8/1987).

Un mes antes, Pintos, en sesión de la Cámara de Representantes manifestó una idea similar a la del Cersósimo:

"Cuando se concedió la libertad a los delincuentes comunes por vía de la amnistía, se suprimió del Código Penal las medidas de seguridad eliminativas [...] Creo que hemos cometido un verdadero error al suprimir las medidas de seguridad eliminativas para hacer posible aquella ley de Amnistía" (Juan Pintos en Cámara de Representantes, 1/7/1987).

En contraposición, el senador del PN Gonzalo Aguirre sostuvo:

"en marzo de 1985 el Parlamento, creo que por unanimidad –o, por lo menos, por una inmensa mayoría– suprimió las medidas de seguridad eliminativas. Cabe suponer que esa decisión fue el fruto de la convicción que surgía de una experiencia negativa respecto de la aplicación de este instituto en la materia penal. A tres años de distancia, parece que nos hemos convencido de los supuestos beneficios de este tipo de medidas, que no son tales. Todos los que saben algo de esto unánimemente expresan que las medidas de seguridad nunca sirvieron para otra cosa que para prolongar la detención de las personas en las cárceles por tiempos extensísimos, sin que ello ocasionara la recuperación de los delincuentes" (Gonzalo Aguirre en Cámara de Senadores, 13/7/1988).

El informe en minoría de la Comisión de Constitución y Legislación[5] también arremetió contra los intentos de retomar las medidas de seguridad eliminativas:

[5] El informe en minoría fue firmado por Hugo Batalla y Gonzalo Aguirre.

"*Volver a implantarlas hoy, merece nuestra reprobación, como que implica un retroceso de nuestra legislación, que, a poco de restaurado el Estado democrático de Derecho, vuelve a inclinarse en materia criminal por opciones puramente defensistas, sin haberse agotado las políticas sociales de contención de la delincuencia, donde reside la primera prioridad de la política penal estatal"* (Cámara de Senadores, 22/6/1988).

No solamente con el contenido del discurso se pueden encontrar indicios acerca del vínculo entre actores políticos que promueven disminuir la edad de imputabilidad y el régimen militar. Ejemplo de ello es la insistencia del estímulo. De esta manera, otro Consejero de Estado del régimen militar, Pablo Millor, presentó dos veces su proyecto de Ley, el 30 de julio de 1987 y el 10 de diciembre de 2002. A su vez, la propuesta de 1987 fue replicada en 1991 por, entre otros legisladores[6], el entonces diputado del PC Daniel García Pintos. El 4 de junio de 2002, García Pintos y otros legisladores[7] volvieron a promover una nueva iniciativa para reducir la edad de imputabilidad.

El Consejo del Niño en tiempos del régimen militar desde la mirada democrática

A inicios de la recuperación del régimen democrático, varias fueron las voces políticas que expresaron su malestar con el deterioro de los establecimientos de privación de libertad para personas con edades inferiores a 18 años. El informe en minoría de 1988 de la Comisión de Constitución y Legislación proponía:

"dotar recursos suficientes al Consejo del Niño, para que la institucionalización, si es que no puede evitársela, no se haga efectiva en las miserables condiciones asilares que hoy exhibe dicho organismo" (Cámara de Senadores, 22/6/1988).

Aditivamente, el senador del Partido Demócrata Cristiano o Frente Amplio[8] (en adelante FA) Hugo Batalla destacaba, a partir de su experiencia en un centro del Consejo de Niño (en adelante ConN), lo siguiente:

"*Visité, el Pabellón Asencio, señor Presidente, y allí pude percibir lo que fue la realidad de esos niños en manos del Estado, no de cualquiera, del Estado. Pudimos apreciar lo que eran las celdas del Pabellón Asencio y nosotros, que nos hemos llenado la boca con los derechos humanos –naturalmente que entendemos que el respeto por el hombre constituye el elemento sustancial de una sociedad democrática– exigiendo respeto para el hombre adul-*

[6] Se refiere a Antonio Guerra Caraballo, Walter Riesgo y Diana Saravia Olmos.
[7] Se refiere a Wilmer Trivel y Alejandro Falco.
[8] Considerando la proscripción del Frente Amplio en las elecciones de 1984, se trata al Partido Demócrata Cristiano como sinónimo no exacto del FA.

to, no se lo hemos dado a los niños […] Allí estaba el niño durante días, noches, semanas y meses. Esa era la realidad también de un Uruguay que fue, en muchas ocasiones golpeado por la estructura de la dictadura. En efecto, la dictadura también golpeó a los menores, destrozó todo lo que había sido la labor del Consejo del Niño, que si bien tuvo aspectos regulares o malos, en muchas ocasiones también desempeñó un papel muy bueno. Ese mismo Consejo del Niño que fue, durante largo tiempo, objeto de desvelos y trabajo de la patria (Hugo Batalla en Cámara de Senadores, 6/7/1988).

Un año más tarde, el diputado del FA, Francisco Ottonelli, también explicitaba el deterioro del ConN a causa de la dictadura militar:

"durante la dictadura, el Consejo del Niño sufrió una acción devastadora, ya que fue prácticamente desarticulado, tanto en sus componentes humanos como técnicos" (Cámara de Representantes, 17/10/1989).

Este escenario trajo como consecuencia el fenómeno de las fugas del ConN:

"advertimos que ese tipo de menores fuga continuamente de los establecimientos que el Estado tiene para cumplir esta función y el Consejo del Niño se ve absolutamente desbordado por este problema" (Gonzalo Aguirre en Cámara de Senadores, 30/6/1988).

Paréntesis de anclaje, el deterioro de los establecimientos de privación de libertad destinados a personas menores de 18 años y las fugas de ellos son fenómenos contemporáneos. Prueba de ello es el reconocimiento de la situación del actual (2011) gobierno oficialista del FA, por ejemplo, desde el discurso del Ministro del Interior, Eduardo Bonomi:

"la situación no se resuelve bajando la edad de inimputabilidad de estos menores –con lo cual él no está de acuerdo- *sino que es un tema mucho más complejo que pasa en principio, porque el joven privado de libertad esté contenido en un Instituto de reeducación no en un lugar del cual se escapará al poco tiempo"* (Eduardo Bonomi en SCI)[9].

Retomando el deterioro del ConN, el mismo gobierno de turno (PC-Sanguinetti) reconoce su crítico estado con la inauguración de 6 nuevos centros. El 22 de julio de 1987 el diario "El Día" destacaba que hacía quince años que no se realizaban operaciones inmobiliarias para mejorar la calidad de los hogares.

[9] En:www.minterior.gub.uy/index.php/es/categoryblog/518-bonomi-reincidencia-delictiva-juvenil-y-fugas-del-inau-son-temas-para-un-debate-nacional- Consultado el 4 de Setiembre de 2011.



INFORMACION NACIONAL

Seis institutos inauguró Consejo del Niño en 1987

Ilustración 1. "El Día" 22 de Julio de 1987.

El artículo periodístico subrayaba que se están llevando adelante reformas en antiguos hogares ya que "durante muchos años los edificios del Organismo y las casas de los hogares sufrieron un intenso deterioro sin que prácticamente nada se hiciera para detenerlo" (El Día, 22/7/1987). Unos días antes, el 14 de agosto de 1987, "El Día" publica una nota de la presidenta del ConN, Ana María Renna:

"*no estábamos preparados como institución para atender ni la demanda de prevención, ni la demanda de aquellos que han cometido delitos e ingresan al área del Estado […] el personal especializado de la institución no es suficiente y en el área de servicio especial tenemos una gran escasez de personal"* (El Día, 14/8/1987:5).

Lo dicho tiene notable vigencia en la actualidad. Así lo confirman el presidente de la Suprema Corte de Justicia, Leslie Van Rompaey, y el director del INAU, Javier Salsamendi:

"El tema relevante es que, hoy en día, el INAU –que en su momento fue Consejo del Niño– *no cumple con sus funciones elementales de contención y resocialización o capacitación de ese chico"* (Leslie Van Rompaey en Comisión de Seguridad Pública, 21/12/2010).

"Tenemos claro que, más allá de la cantidad importante de las modificaciones que hemos intentado concretar, el sistema no puede continuar en los términos con que se ha manejado hasta el presente […] para poder llevar todo esto adelante consideramos imprescindible modificar aspectos locativos y, obviamente, continuar con la reforma de la gestión que se viene llevando adelante en este tema" (Javier Salsamendi en Comisión de Seguridad Pública, 9/12/2010).

De esta manera, el efecto boomerang no solamente se restringe a los intentos de cambiar la edad de imputabilidad sino que también se aplica a las deplorables condiciones locativas del Consejo del Niño de 1987 y del INAU de 2010.

Mentando sobre lo dicho

En esta breve revisión se han dejado líneas de reflexión acerca de la nueva presentación del discurso represivo en el escenario democrático en un contexto donde el saber de la doctrina de la protección integral comenzaba a dominar el estatuto de la verdad y en tiempos contemporáneos donde ese saber ya es realidad, o sea, es saber/verdad. A pesar de esto, en el ciclo de gobierno (1985-1990) posterior a la recuperación democrática se encontraron cuatro propuestas a favor de cambiar la edad de imputabilidad, de las cuales dos muestran un vínculo discursivo con la dictadura cívico-militar[10] y dos tienen proyectistas que estuvieron afines, en algún momento de sus vidas, con el régimen dictatorial[11] .

Por otra parte, el endémico retorno del debate sobre la edad de imputabilidad no es solamente de forma y de membrete, los mismos contenidos yacen en este laberinto sin salida que genera debatir sobre lo debatido acerca de problemas que hace tiempo surgieron pero que poco son conocidos o que, al menos, fueron escasamente socializados.

El deterioro de los establecimientos de privación de libertad, las fugas, el escaso y mal capacitado personal del Consejo del Niño son evidentes pruebas empíricas.

Aunando el razonamiento del primer párrafo con el razonamiento del segundo párrafo del presente apartado, es pasible suponer que el mismo discurso represor que reclama disminuir la edad de imputabilidad es el que ha causado, en parte, el deterioro edilicio e institucional del Consejo del Niño.

En suma, sin pretensiones concluyentes se intenta movilizar la reflexión y la actitud del lector a seguir profundizando en el tema.

[10] Alude a Juan Pintos Pereira y Pedro Cersósimo.
[11] Alude a Pedro Cersósimo y Pablo Millor.



© Guillermo Cardozo, *Apelación 5*

La emergencia inimputable

Javier Palummo[1]

Hablar de inimputables es hablar de personas que resultan eximidas de responsabilidad penal por no poder comprender la ilicitud de un hecho punible o por no poder actuar conforme a dicha comprensión. Es algo que le sucede a los incapaces. Si hablamos de este concepto en relación a las personas menores de edad, es claro que se trata de una noción anterior a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989) y obviamente al Código de la Niñez y la Adolescencia (2004). Estas normas hablan claramente de la responsabilidad de los adolescentes. En el caso del Código, a partir de los 13 años hasta la mayoría de edad. Luego no serían más adolescentes y se les aplicaría la legislación penal de adultos. Pero esto no quiere decir que el término haya sido absolutamente superado. Lamentablemente se encuentra vigente. ¿Por qué? La respuesta a esta pregunta tiene que ver con la vigencia del Código Penal de 1934. ¿Por qué no se ha podido sustituir el Código Penal aprobado en la dictadura de Gabriel Terra? La respuesta parece evidente. Por más que se hayan escrito innumerables textos criticando estas normas, por más que se hayan acumulado informes que refieren a la vulneración de derechos que se produce en el marco de los procedimientos penales, por más que se hayan documentado los fracasos del sistema,

[1] Magíster en Políticas Públicas y Derechos de la Infancia, Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, Director Ejecutivo de la Fundación Justicia y Derecho – Observatorio del Sistema Judicial.

por más que se hayan pronunciado organismos internacionales expresando que tenemos las peores cárceles del mundo, por más que se hayan decretado emergencias carcelarias, tenemos una notoria incapacidad de sustituir democráticamente nuestra normativa penal de cuño autoritario. Entre ellas el Código Penal antes referido.

En la lógica del Código Penal, habría personas inimputables –es decir personas pasibles de sufrir el reproche penal por sus conductas– y entre ellas estarían las personas menores de edad. Para esas personas el sistema, a través del Código del Niño de 1934, preveía una respuesta que no se expresaba como penal sino de "protección"; pero que implicaba, en muchos casos, la privación de libertad del niño o adolescente por tiempo ilimitado. Mucho se ha escrito sobre esta forma de "protección" que preveía el Código del Niño, pero a modo de síntesis es posible afirmar que el resultado de la aplicación de dicha normativa fue la encarcelación e institucionalización de los niños sin derecho a un abogado defensor, sin que el tiempo de privación de libertad tuviera relación con la conducta, sino con la calificación del mismo como en estado de abandono moral o material. Toda esta forma de intervención ha sido conceptualizada como una "doctrina de la situación irregular" y también ha sido mucho lo que se ha escrito sobre el tema.

Desde entonces hasta ahora han pasado muchas cosas. Lo principal: el reconocimiento de los derechos humanos de la infancia y la adolescencia. En los sistemas de imposición de castigos a los adolescentes que cometen infracciones a la ley penal, la irrupción de la normativa internacional de los derechos humanos se expresó como reconocimiento de una responsabilidad especial de los adolescentes, en el marco de un procedimiento dotado de garantías que limitan el poder punitivo estatal y promueven un sistema orientado al respeto de los derechos humanos de los sometidos a proceso. El sistema de reacción estatal, luego del impacto antes mencionado, se ha constituido gradualmente en un sistema de garantías que limita el ejercicio del poder punitivo y fomenta la dignidad del adolescente, promoviendo el respeto de éste por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros, así como su reintegro a la sociedad. Este sistema de responsabilidad penal requerirá que el adolescente incurra en una conducta previamente tipificada y sancionada por la norma penal, para que se justifique la aplicación de una sanción. El Código de la Niñez y la Adolescencia es la norma que recogió estos estándares internacionales y estableció un sistema penal juvenil de los trece a los dieciocho años. Es decir que en Uruguay, es a partir de los trece años que una persona puede ser responsabilizada penalmente por su conducta. En ese sentido, una persona deja de ser inimputable cuando cumple los trece años de edad, previéndose una pena máxima de 5 años.

Ahora bien, ¿qué es lo que se propone a través de la recolección de firmas por parte del sector liderado por Bordaberry y apoyado por el Herrerismo?

En primera instancia se propone sustituir el artículo 43 de la Constitución Nacional que expresa que la ley debe procurar que la "delincuencia infantil esté sometida a un

régimen especial". Existe una importante dificultad en este sentido. Prácticamente la totalidad de la normativa internacional de derechos humanos ordena que la respuesta penal respecto de las personas menores de 18 años de edad esté bajo un régimen especial y sujeta a medidas especiales de protección. Hay por lo menos tres opciones. La primera es que los promotores de esta iniciativa no conozcan la normativa internacional aplicable. La segunda es que estén pensando retirar la ratificación a dicha normativa, es decir: denunciarla, lo que dejaría a Uruguay junto con Somalia y Estados Unidos en el reducido grupo de quienes no se encuentran obligados por la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Y por último, que a los promotores no les importe el respeto del derecho internacional de los derechos humanos.

Los responsables de la iniciativa proponen que las personas mayores de dieciséis y menores de dieciocho años sean penalmente responsables y como se ha expresado lo son y desde los trece años. La innovación es que, violando el principio de especialidad del sistema penal juvenil, la norma propuesta ordena que el castigo se desarrolle conforme al Código Penal antes mencionado. Ni siquiera el Código del Niño era tan terrible. En efecto, la modificación Constitucional se inspira en la normativa aún anterior a dicho Código.

Los responsables de la iniciativa son muy claros al expresar que en los procedimientos penales seguidos a menores de dieciocho años, el Tribunal actuante podrá admitir como eximente o atenuante la ausencia de madurez o discernimiento suficientes. El criterio del discernimiento había sido instaurado en nuestro país en el Código Militar de 1884 y lo retomó el Código Penal de 1889. Al igual que entonces, la nueva iniciativa no establece un criterio legal para ponderar el discernimiento. El criterio del discernimiento fue abandonado por la Ley de Protección de Menores de 24 de febrero de 1911, pero ahora parece volver un siglo después. Parece un tanto paradójico que una reforma que pretende adecuar el sistema penal "a los tiempos que vivimos" no haga otra cosa que volver a criterios legales que tienen más de un siglo y que son además de anteriores al derecho internacional de los derechos humanos lo contradicen.

¿Pero cuál es el problema con el juicio de discernimiento?

Primero, volver a creer en la idea de la incapacidad; ya no podríamos hablar del adolescente sujeto de derecho. Habría adolescentes con capacidad de discernir y otros sin ella, independientemente de la edad. Segundo, la circunstancia de quién y cómo se desarrollaría esta tarea: el juez, en nunca más de 48 horas. Tercero, al no existir un criterio legal para ponderar el discernimiento, se habilitará la discrecionalidad y la discriminación de un sistema que no va dejar de ser selectivo. Es fácil predecir quiénes van a ser los adolescentes que van a cometer errores, producto de su falta de discernimiento y quiénes siempre serán responsabilizados pese a que su vida haya estado marcada por la pobreza y la exclusión. Cuarto, no queda claro qué pasa con los que tienen trece años de edad pero no han cumplido los dieciséis, ¿estos todos van a tener discernimiento? ¿o ninguno lo tendrá?.

Pero la iniciativa no se agota en desconocer el principio de especialidad de la respuesta penal a partir de los dieciséis años de edad. Sino que además, propone que los antecedentes de los menores de dicha edad sean considerados en los procesos penales a los que puedan ser sometidos después de cumplir los dieciséis años. Como es sabido, si bien la propuesta no es idéntica ni tan brutal, ya se ha aprobado una reforma del Código de la Niñez y la Adolescencia en el mismo sentido: la utilización de los antecedentes de los adolescentes en el sistema penal de adultos. Por más que desde algunos sectores se haya procurado matizar el contenido de la normativa aprobada, lo cierto es que se trata de una normativa que aumenta el control penal sobre los adolescentes. Tanto la iniciativa de reforma constitucional como la modificación aprobada, implican minar la especialidad del sistema. Ahora ambos sistemas, el penal juvenil y el penal general de adultos, tienen un importante nexo comunicante: muchos de los antecedentes en el primero tendrán impacto en el segundo.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en un reciente informe sobre Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas se ha expresado claramente en referencia al tema afirmando que para prevenir la estigmatización de las niñas, niños y adolescentes, los datos personales en registros de antecedentes ante la justicia juvenil deben ser automáticamente suprimidos una vez que la niña, el niño o el adolescente alcance la mayoría de edad. La CIDH coincide con las Reglas de Beijing en el sentido de que es vital que los Estados garanticen la confidencialidad de la información contenida en los registros de antecedentes ante la justicia juvenil de las niñas, niños y adolescentes que han sido acusados, procesados o condenados por infringir una ley penal dentro del sistema de justicia juvenil, y que sólo tendrán acceso a dicha información las personas que participen directamente en la tramitación de un caso en curso, así como personas debidamente autorizadas. Conforme a las Reglas de Beijing, la Comisión reitera que la información contenida en los registros de antecedentes ante la justicia juvenil no deberá utilizarse en procesos de adultos relativos a casos subsiguientes en los que esté implicado el mismo delincuente. Para la Comisión no deberán ser valorados los antecedentes ante la justicia juvenil para efectos de reincidencia por la justicia penal ordinaria en caso de que la misma persona cometa un delito cuando adquiera la mayoría de edad.

¿Cuál sería la consecuencia de la aprobación de la normativa propuesta?

La primer respuesta a esta interrogante es tan grave como evidente: más personas privadas de liberad, más hacinamiento, más violencia, más motines, incendios, muertes y un retroceso en derechos y garantías. También más gasto público en las cárceles, en el peor de los casos, la privatización o la militarización serán presentadas como estrategias salvadoras. Pasaremos a ser el país de la región con más presos por habitante. Este aumento será un efecto de la normativa ya aprobada, pero en el caso de aprobarse la iniciativa de reforma constitucional, el crecimiento será vertiginoso.

Otra consecuencia es que perpetuará la idea de emergencia. El hacinamiento de nuestras cárceles y las deplorables condiciones en las que se encuentran las personas

allí recluidas, no son un descubrimiento de los últimos gobiernos ni de los relatores de organismos internacionales que se horrorizan por la situación. No hay nada de emergente, desde que al promediar la década de los noventa se aprobó la primera ley de seguridad ciudadana, se sabía que esto iba a ocurrir. En aquel momento, las políticas de seguridad ciudadana estuvieron centradas en el endurecimiento de las respuestas penales; las cárceles se iban a llenar, obviamente.

Una emergencia es algo que emerge o sobreviene, algo que irrumpe, una situación de peligro o desastre que requiere una acción inmediata. Sin embargo, cuesta mucho calificar a la situación de nuestras cárceles como algo sobreviniente y tampoco podrá sensatamente calificarse como emergente el escenario futuro con las modificaciones legislativas aprobadas y las constitucionales en camino. Continuar calificando la respuesta del Estado como *de emergencia* es y será la mejor forma de quedarnos con un gesto y no discutir el fondo del asunto. Es una forma de no hacernos cargo, de declararnos inimputables.



Pronunciamiento público contra el endurecimiento de los sistemas penales hacia los niños, las niñas y los adolescentes

Los colectivos, organizaciones y personas abajo firmantes expresamos nuestra preocupación por la situación actual que coloca a los adolescentes como los principales responsables de la inseguridad que aseguran se vive en nuestro país. Entendemos que las políticas de *mano dura* que se están proponiendo no significan una respuesta adecuada por las siguientes razones:

1. Hasta la fecha ningún dato válido de fuente confiable, realizado con criterios medianamente serios y de calidad técnica avala el supuesto auge de conductas delictivas por parte de adolescentes. Sin embargo, lo que sí está avalado por abundantes cifras y fuentes indiscutibles son los indicadores negativos que afectan a los niños, niñas y adolescentes uruguayos. La violencia amplificada en los medios de comunicación que se vale del dolor de las víctimas expuesto impúdicamente se centra exclusivamente en los niños, niñas y adolescentes como únicos causantes de la violencia. Sin embargo los datos y las investigaciones hasta la fecha realizadas confirman una cuestión irrefutable: son los niños, niñas y adolescentes las principales víctimas de la violencia.

2. Ni la baja de la edad de imputabilidad, ni la preservación de los antecedentes, ni el incremento de las penas mejoran el estado de la seguridad de las personas, no redu-

cen el temor, ni aportan el clima social adecuado, por el contrario generan mayor exclusión de los adolescentes, construyendo la ilusión de solucionar el problema. En concreto, algunos actores políticos apuestan a presuntas soluciones que sólo producirán más gente presa a edades más tempranas y un aumento de la violencia, tal como ocurrió en todos los países en los que se implementaron iguales medidas.

3. En este contexto, que coloca en un puñado de adolescentes del país la responsabilidad de los problemas de seguridad, se abona un terreno fértil para un discurso de mano dura contra lo mejor que se ha logrado en la lucha por los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y que se ha consagrado en diferentes textos normativos: las garantías individuales y la limitación de la coacción estatal. La defensa irrestricta de los derechos y garantías en un estado democrático de derecho debe ser inclusiva de todos los ciudadanos sin claudicaciones. Abandonar ese principio para un sector específico de la sociedad alienta el riesgo de recorrer el ya conocido camino de mayores y generalizadas vulneraciones de derechos y garantías para todos en el futuro próximo.

4. Todos los objetivos que se pretenden lograr con las modificaciones legales e institucionales planteadas que son objeto de consideración parlamentaria, pueden ser alcanzados mediante la cabal aplicación de las leyes vigentes, el correcto funcionamiento de las instituciones existentes y el imprescindible compromiso y clima de convivencia entre todos los ciudadanos que las hagan sustentables.

5. El actual debate parlamentario jerarquizaría a sus miembros y evidenciaría una cultura política que en múltiples instancias ha sido orgullo para la inmensa mayoría de los uruguayos, de obtener como resultado iniciativas de consenso político que permitan interpretar en los hechos el precepto constitucional de que *«…en ningún caso se permitirá que las cárceles sirvan para mortificar…"* y proponiendo mecanismos racionales y modernos que atiendan efectivamente a la integración social de los menos favorecidos, armonizando las mejores tradiciones humanitarias del país con las efectivas soluciones al problema.

6. Las deficiencias estructurales de las instituciones encargadas de llevar adelante las sanciones privativas de libertad son elocuentes. Encierro y ocio compulsivo, deterioro edilicio, malos tratos, tortura y muertes en los centros, son una constante de los últimos 20 años. Poco se ha avanzado para hacer de estos sitios lugares donde la violencia se reduzca en términos significativos. Lo anterior sumado a la ausencia de un abanico amplio y diverso de penas no privativas de libertad contribuye a generar una falsa conciencia de impunidad de los adolescentes en sus actos. Todo evidencia grandes deficiencias institucionales del mundo adulto en la respuesta a una problemática compleja y no como se apunta hasta ahora de responsabilidad pura y exclusivamente de los niños, niñas y adolescentes. Por lo tanto, el celo que deben poner las instituciones encargadas de velar por los derechos de los niños, niñas y adolescentes debe profundizarse en esta temática.

7. Trabajar a su vez con la comunidad en el necesario cambio cultural de las concepciones dominantes sobre el delito y las acciones descritas por la ley como infracciones a la ley penal realizadas por adolescentes es una responsabilidad ineludible en este escenario. Debe avanzarse también en este terreno a través de mecanismos de prevención en primer término y de la composición de los conflictos desde perspectivas más amplias y diversas que las simplemente punitivas. Ello sin duda contribuirá en los tiempos futuros a que las discusiones y las eventuales soluciones sean otras, nuevas y diferentes a las que han predominado hasta la fecha que se centran exclusivamente en nuevas leyes penales y más centros de reclusión.

La Red Nacional se mantiene abierta a la integración de todo ciudadano, grupo u organización que compartiendo los objetivos de ésta se sintiere convocado a participar de la misma.
Está integrada actualmente por:
Organizaciones Sociales y Sindicales:

FEUU - Federación de estudiantes Universitarios del Uruguay; PIT- CNT; CIEJ-AFJU Centro de Investigación y Estudios Judiciales – Asociación de Funcionarios Judiciales; SUINAU Sindicato Único de trabajadores de INAU; Organización Social El Tejano. SUTEL - Sindicato Único de Telecomunicaciones. ONG Gurises Unidos; OPJ-FJD - Observatorio Penal Juvenil- Fundación Justicia y Derecho; IELSUR - Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay; SERPAJ - Servicio Paz y Justicia – Uruguay; OSJ–FJD - Observatorio del Sistema Judicial – Fundación Justicia y Derecho; Instituto de Educación Popular El Abrojo; CADESYC – Centro Artiguista por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Fundación Sur Argentina - Dr. Emilio García Méndez; DNI - Defensa de niñas y niños internacional; Comité de los Derechos del Niño; ANONG; Vida y Educación; Fundación Centro de Educación Popular; Luna Nueva; Grupo Teatro del Oprimido Montevideo; CEEM - Coordinadora de Estudiantes de Enseñanza Media.; AEES - Asociación de Estudiantes de Educación Social; ADESU - Asociación de Educadores Sociales del Uruguay; CIPFE - Centro de Investigación y Promoción Franciscano del Uruguay; Un Techo Para mi País Uruguay; ADASU - Asociación de Asistentes Sociales del Uruguay.

Agrupaciones y sectores Políticos:

Del Partido Colorado: Agrupación Hugo Batalla; Movimiento Adela Reta; Grupo «Colorados Por La Nulidad De La Ley De Caducidad»; JBI - Juventud Batllista Independiente; CBI - Corriente Batllista Independiente; Convencional Nacional del PC; Grupo Colorados de Maldonado; Grupo Socialdemocracia Colorada.

Del Partido Independiente: JPI - Juventud del Partido Independiente.

Del Partido Nacional: Blancos Éticos.
Del Frente Amplio: JVA - Jóvenes Vertiente Artiguista; CAP-L - Corriente de Acción y Pensamiento Libertad; JPVP - Jóvenes Partido por la Victoria del Pueblo; UJC - Unión de la Juventud Comunista; MIA - Movimiento de Integración Alternativo; Agrupaciones 13 de Diciembre - Lista 13; JSU - Juventud Socialista del Uruguay; Agrupación Magnolia.

Posición de UNICEF ante el debate público sobre seguridad ciudadana y adolescentes en conflicto con la ley

Montevideo, 6 de abril de 2011.

En el marco del debate público sobre seguridad ciudadana y adolescentes en conflicto con la ley, UNICEF entiende pertinente realizar las siguientes puntualizaciones:

Cualquier modificación a la legislación nacional que permita juzgar a adolescentes menores de 18 años como adultos, se constituirá en una violación a los compromisos asumidos por el Estado uruguayo ante la comunidad internacional.

El 28 de septiembre de 1990 Uruguay ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño y, por lo tanto, el Estado se comprometió a adoptar las medidas necesarias para garantizar que las normas fijadas en la Convención se apliquen en el país.

En materia de responsabilidad penal de adolescentes la Convención, en sus artículos 1, 37 y 40, establece claramente que:

- Ningún menor de 18 años puede ser juzgado como un adulto.
- Se establezca una edad mínima por debajo de la cual el Estado renuncia a cualquier tipo de responsabilidad penal.
- Se implemente en el país un sistema de responsabilidad penal específico para los menores de edad, que garantice la presunción de inocencia y el debido proceso legal y que establezca penas diferenciadas, donde la privación de libertad se utilice tan sólo como medida de último recurso.

El parlamento uruguayo, en cumplimiento de las obligaciones contraídas, aprobó en el año 2004 la ley número 17.823 – Código de la Niñez y la Adolescencia – que avanza en la adecuación de la normativa nacional a la Convención. En particular, en materia penal, el Código establece un sistema específico para adolescentes entre 13 y 18 años de edad (artículos 69 al 116). Es importante señalar entonces que, pese a la creencia de diferentes sectores de la opinión pública, en Uruguay los adolescentes no son impunes.

Respecto a la implementación del Código, y en particular sobre el funcionamiento del sistema penal de adolescentes, se evidencian importantes dificultades:

En primer lugar, hay consenso entre múltiples actores sobre las inaceptables condiciones en las cuales los adolescentes cumplen la privación de libertad. Esta situación, sumada al significativo número de fugas, alimenta la percepción de impunidad en parte de la opinión pública.

En segundo lugar, se constata una utilización aún limitada de las penas alternativas a la privación de libertad y la necesidad de fortalecerlas para que este tipo de sanciones sean una opción válida y eficiente.

En tercer lugar, se identifica la necesidad de avanzar en la especialización del sistema de justicia penal de adolescentes, a través de la asignación adecuada de recursos y la profundización de la capacitación de los operadores.

En cuarto lugar, la situación de los adolescentes en contacto con el sistema penal juvenil evidencia fallas previas en las políticas públicas del país. Para que el número de potenciales "clientes" del sistema penal se ubique en una dimensión cuantitativa razonable, es necesario reforzar aquellas políticas que tienen como objetivo la promoción de los derechos sociales, económicos y culturales.

Por último, UNICEF reitera su compromiso de continuar apoyando el trabajo del país y a sus autoridades, para asegurar el cumplimiento de todos los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes del Uruguay.

Por más información

María Victoria Blanc, Oficial de Comunicación (mvblanc@unicef.org)
Soledad Acuña, Comunicación y Prensa (sacunia@unicef.org /099628011)

Acerca de UNICEF

UNICEF trabaja sobre el terreno en más de 150 países y territorios para ayudar a los niños y niñas a sobrevivir y avanzar en la vida desde la primera infancia hasta la adolescencia. El mayor proveedor de vacunas a los países en desarrollo, UNICEF apoya la salud y la nutrición de la infancia, el abastecimiento de agua y saneamiento de calidad, la prestación de educación básica de calidad para todos los niños y niñas y la protección de los niños y niñas contra la violencia, la explotación y el SIDA. UNICEF está financiado en su totalidad por las contribuciones voluntarias de individuos, empresas, fundaciones y gobiernos. Para obtener más información acerca de UNICEF y su trabajo, sírvase visitar www.unicef.org



IGLESIA METODISTA EN EL URUGUAY

Seguridad y minoridad
No cortemos el hilo por lo más delgado

La preocupación por la seguridad es cada vez mayor en nuestra sociedad, e indudablemente esta demanda no sólo es legítima sino, también, absolutamente necesaria para alcanzar una saludable convivencia social.

Pero hay que estar muy atentos para que ese afán por conseguir mayor seguridad no se nos vuelva en contra y acabe generando un círculo perverso de violencia que nos lleve a armarnos para defendernos, que nos enfrente a unos contra otros bajo la lógica del temor, la sospecha y el prejuicio, o que escoja «chivos expiatorios», que indefectiblemente se encuentran en los lugares de mayor vulnerabilidad social, para depositar en ellos las cargas y los sentimientos más negativos presentes en la sociedad.

Por esta razón consideramos fundamental preguntarnos:

¿No será parte de esa forma contraproducente de buscar seguridad una iniciativa como la lanzada recientemente para propiciar una reforma de la Constitución que baje a 16 años la edad de imputabilidad?

¿Acaso, por esa vía, no estaremos cayendo en un doble discurso social, en el que al mismo tiempo que colocamos a los niños y adolescentes infractores en el foco de nuestra condena, nos mostramos incapaces de superar definitivamente una ley que estableció la caducidad de la pretensión punitiva del Estado ante delitos de lesa humanidad?

Señales, como dicha ley de caducidad, de que no siempre todos somos iguales ante la ley y de que la ley se puede violar o no según el lugar de poder que ocupemos, ¿no constituirán parte de una colección de ejemplos negativos que los adultos brindamos a nuestros niños, niñas y adolescentes, que los inducen a pensar que es posible y hasta legítimo infringir la ley y romper el contrato social de respeto mutuo según nuestra conveniencia?

Como decíamos al comienzo, es indispensable encontrar soluciones al tema de la seguridad y al de los menores infractores, pero esas soluciones serán verdaderamente eficaces si responden a dos principios rectores que operan de manera complementaria:

Por una parte, la seguridad crece cuando se afirman los derechos de quienes constituyen los segmentos más débiles y sufridos del colectivo social, y no cuando esos derechos se ignoran y se recortan. En síntesis, hay más seguridad cuando hay más derechos, no menos.

Por otra parte, la seguridad es la consecuencia natural de la responsabilidad personal y social. Responsabilidad y seguridad conforman un círculo virtuoso donde un

aspecto potencia al otro. Cuando la responsabilidad se debilita, ineludiblemente también se debilita la seguridad.

En conexión con el primer principio consideramos que es fundamental reafirmar la *Convención de los Derechos del Niño*, que nuestro país suscribiera hace ya más de una década, la cual establece que ningún menor de 18 años puede ser juzgado por la misma justicia que rige para los adultos. También es preciso reafirmar el *Código de la Niñez y la Adolescencia* en virtud del cual se puede imputar y juzgar a menores, hasta los 13 años de edad, que cometan infracciones graves, de acuerdo con la normativa establecida en dicho Código.

Con respecto al principio de responsabilidad, de la misma manera que el *Código de la Niñez y la Adolescencia* demanda la responsabilidad de los mayores de 13 años sobre sus actos y conductas infractoras, también la sociedad debe demandarse a sí misma una mayor responsabilidad con los niños, niñas y adolescentes.

En tal sentido, es preciso enfatizar:

• La responsabilidad de cada una de las familias en el cuidado, en la formación humana y ética, y en la provisión de una base afectiva sólida para nuestros niños y adolescentes.

• La responsabilidad del sistema educativo de garantizar que nuestros niños, niñas y adolescentes experimenten una atmósfera que los contenga, los estimule, les ofrezca herramientas que los capaciten para su desarrollo personal, y les permita encontrar docentes que se erijan en modelos identificatorios de dignidad y compromiso con los demás.

• La responsabilidad de las redes sociales (organismos y programas del Estado, centros recreativos y formativos, iglesias, etc.) de conformar un tejido social fuerte que complemente y apoye la tarea de la familia y de la escuela.

• La responsabilidad de los medios masivos de comunicación de no banalizar la violencia convirtiéndola en un entretenimiento y en un recurso para conseguir más *rating* y para obtener una mayor rentabilidad económica.

Dice la Biblia:

«***Este niño restaurará tu vida y te sustentará en la vejez…***» (Rut 4:15)

Particularmente en este tiempo en que, a la luz del Bicentenario, buscamos reforzar nuestras bases fundacionales, este desafío de la Escritura se vuelve impostergable: restaurar la niñez maltratada y devolverle su condición de niños y niñas, puesto que esa es la mayor fuerza de restauración de una sociedad que aspira a alcanzar mayor justicia, mayor integración e inclusión, y mayor seguridad.

Sostener a nuestros niños, especialmente los más sufridos, garantizándoles sus derechos es el mejor camino para asegurar la vida de todas y todos los uruguayos.

Pastor Raúl Sosa
Presidente de la Iglesia Metodista en el Uruguay

Medidas contra menores, parte del vasto complot contra ellos

Rafael Bayce[1]

Falsedades, injurias, calumnias, difamaciones, injusticias, estigamtizaciones

No sólo es la propuesta de rebaja de la edad de imputabilidad penal, poniendo a los mayores de 16 años, y no a los de 18, como procesables según el Código Penal de Adultos, con responsabilidad penal general, en lugar de tratarlos según el Código de la Niñez y la Adolescencia, con régimen de responsabilidad penal especial. También la propuesta de mantener como antecedentes válidos para los juzgamientos criminales adultos, los antecedentes habidos como menores infractores. Son todas medidas inconsistentemente fundadas en la necesidad de asegurar a la población contra la inseguridad, supuestamente generada por la delincuencia, a su vez supuestamente impulsada en su crecimiento creído por la infraccionalidad de menores.

Pero nada de lo creído es cierto; y entonces las medidas contra menores habría que estudiarlas desde otros ángulos explicativos. En efecto, la sensación de inseguridad, o 'sensación térmica de inseguridad'- como quedó impuesto desde que el ex Ministro del Interior blanco, Dr. Juan Andrés Ramírez, la bautizó así- no se explica ni sola ni fundamentalmente por la delincuencia. Una serie de tendencias de la sociedad contemporánea, en especial de la urbana; particularidades caracteriológicas; estructura demográfica y tendencias en ese ámbito; incertidumbres del funcionamiento burocrático, de incertezas sobre la vida de pareja, sobre el cotidiano y futuro de los hijos; sobre la cruel y cara longevidad de los padres; aceleración del cambio que hace perder seguridad en el presente y en el apoyo del pasado. En fin, la inseguridad debida a la delincuencia de menores es sólo un deslizamiento semántico de los contenidos de los miedos, que se concentran en un símbolo de condensación de todos los miedos, denotación que expía todos los miedos, emoción que fija contenidos cognitivos como los símbolos de condensación rituales lo hacen en las sociedades tribales, en tantos aspectos revividos en neo-ritos modernos de la misma funcionalidad que los tribales.

Tampoco el crecimiento delictivo, en cantidad y calidad violenta, se debe básicamente a la infraccionalidad de menores. Baste recordar que, de cada 100 sentencias penales condenatorias que se pronuncian en el país por año, promedialmente, sólo 5 de ellas condenan a menores; 95 lo hacen con mayores. Otro sustento claro para nuestro argumento es que de 100 reclusos que tenemos, sólo 3 son menores con medidas

[1] Ph.D. en Sociología y en Ciencia Política. Grado 5 de la UdelaR.

de seguridad judiciales; 97 de cada 100 reclusos son también mayores. De modo que no es meramente falso que los menores sean los principales responsables de la criminalidad que asustaría por su cantidad, calidad y tendencias. Es tremendamente falso, ya que, si se pudiera encerrar a todos los menores y ponerlos fuera de circulación, casi nada cambiaría en la criminalidad uruguaya.

Esas creencias, esas acusaciones y esas medidas proyectadas tienen una base falsa y son calumnias, injurias y difamaciones contra los menores, contra los hijos de padres que no atinan siquiera a defender el honor y dignidad de sus hijos –si es que no firman contra ellos-, porque esos menores se harán cargo del país tarde o temprano, con más antecedentes y condenas probables en sus futuros; cuando deban cargar con sus ancianidades disminuidos, les recriminarán que votaron contra sus futuros en lugar de defenderlos en su momento.

Pero las acusaciones no son sólo falsedades enormes, calumnias, injurias y difamaciones; son también muy injustas porque convierten a víctimas estructurales de una sociedad desigual e injusta generada por adultos en victimarios dentro de ella. Es muy fácil probar que los adultos son mucho más peligrosos que los menores para la sociedad en general. Sólo para decir algo, si calculamos cuántos menores son colocados por la sociedad adulta en situaciones de indigencia, pobrezas, situaciones críticas, vulnerables a riesgos y necesidades básicas insatisfechas, veremos que los menores cometen infracciones, en mucho menor proporción que lo que son colocados en situación de riesgo y tentación de cometerlas. Actualmente hay 1 de cada 10 menores, promedialmente, en situación de indigencia y solo 1 de cada 650 está internado con medidas de seguridad. Los menores delinquen 65 veces menos que lo que sufren una indigencia que los pone en riesgo y tentación infraccional. Hay 1 de cada 4 menores que es pobre –crónico, reciente o inercial - y sólo 1 cada 650 delinque; lo hacen 160 veces menos que lo que sufren de riesgo y tentación delictiva. Y hagamos la salvedad de que estas proporciones son promedios nacionales; hay 1 indigente de cada 10 uruguayos en el total agregado del país; porque en lugares como Casavalle, Cerro Norte y tantos otros bolsones de desprivilegiados, la indigencia puede estar en un tercio de la población local, así como la pobreza puede llegar a los dos tercios, o las necesidades básicas insatisfechas a los tres cuartos. El cociente entre un numerador que contiene la proporción de reclusos dentro del total de la población nacional de menores, y un denominador que contiene la proporción de menores indigentes, pobres o con necesidades básicas insatisfechas, da una estimación aproximada de la cantidad de veces mayor que es la responsabilidad adulta sobre la situación de los menores, respecto de la responsabilidad que tienen los menores en la agresión social –que muchas veces es también contra menores y no contra adultos-. Veamos, gruesamente: 650/10 en indigencia, 65 veces mayor la peligrosidad adulta para los menores que la de los menores para la población; 650/5, 130 veces lo mismo con la pobreza; 650/4, 160 veces más.

Entonces, no sólo es enormemente falso que los menores sean responsables básicos de la delincuencia y de la sensación de inseguridad que sería su efecto, sino que lo contrario sí es verdadero: los responsables de lo que tiene de causalidad la delincuencia en la inseguridad son los adultos. Es una infamia, una calumnia, una injuria y una difamación lo que se dice sobre los menores y su participación causal en la delincuencia y en los miedos y la inseguridad; los adultos son mucho más responsables por eso. Y además los menores responden muy moderadamente a las situaciones de riesgo y tentaciones delictivas en que los colocan los adultos y su organización de la sociedad. Ni cerca los menores responden con infraccionalidad proporcional a la indigencia, pobrezas y necesidades básicas a las que los someten los adultos; son increíblemente benignos en su reacción a la injusticia, inequidad y estigmatización adulta, así como son malignos los adultos en la situación material y simbólica en la que colocan a los menores.

Ahora bien, llevaría una extensión muy superior a la de que dispongo aquí explicar quiénes y cómo construyen y difunden esas falsedades y calumnias. Como botón de muestra digamos que, mientras la infraccionalidad de menores no aumentó –de 2005 a 2009-, en realidad disminuyó un 6.67%, el consenso sobre el aumento de la misma sí aumentó. ¿Cómo entonces? En parte porque lo que sí aumentó fue el tiempo de cobertura mediática de la infraccionalidad: nada menos que un 259%; más que se triplicó la cobertura que, además, se sabe que no sólo exagera cuantitativamente sino que dramatiza cualitativamente, reforzando con carga emocional contra los menores la exageración cuantitativa. Las cifras uruguayas de hoy replican similares hallazgos en todo el mundo desde la primera investigación en Colorado en 1952[1]. Aunque no es el único actor responsable: la Policía, el sistema político casi todo, otros beneficiarios de la falsedad, los sondeos de opinión pública que bendicen con cifras la alucinación colectiva iniciada por otros; el rumor cotidiano informal que amplifica cantidades y cualidades, sumando al espiral anterior.

Por abundantes detalles de la construcción social de la desmesura con especial aplicación a la alucinación colectiva hiperreal respecto de los menores, véase mi largo artículo[2].

Pero quizá queda una gran duda: **¿para qué** tanta enorme falsedad, con estigmatizaciones, injurias, calumnias y difamaciones? En noviembre de 2011 terminé un curso de posgrado de Educación Permanente en la FCS-Udelar, en el que enumero algunas pocas enormes motivaciones para cometer tales atentados contra los menores y su futuro, a saber:

1. Davis, F. J. "Crime news in Colorado newspapers". American Journal of Sociology, No. 57; US;1952.
2. Bayce, Rafael. "Creando inseguridad: modelo para la construcción social de la desmesura". Págs 21-72. En: Mallo, S., Viscardi, N., Seguridad y miedos. CSIC-FCS/Udelar. AA Impresos. Montevideo, Uruguay; 212 págs; 2010.

a) La creciente envidia generacional adulta en un mundo que siempre tuvo lucha generacional simbólica, pero en una coyuntura histórica en que la misma se agudiza y profundiza por varias razones acumuladas: el advenimiento de una sociedad de abundancia, de consumo, hedonista y narcisista dentro de las cuales el ser joven remunera más que el no serlo; ya los jóvenes no quieren más llegar a ser adultos, ni son adultos modelos, héroes, ídolos y 'otros significantes'. Ahora los adultos quieren ser jóvenes y, obviamente, no pueden y pueden cada vez menos hacerlo. La envidia, odio y resentimiento que sienten por esa inversión de la deseabilidad cultural tiene que encontrar venganza, la que se verifica en el terreno económico y político, que son los ámbitos en que aún tienen ventajas comparativas. La subordinación económica, la explotación, el *negreo*, la multiexpoliación cotidiana, son sustitutos de la frustración cultural que sufren para disfrutar de la abundancia y del consumo, del placer y del narcisismo sustentables. Además, estigmatizando sus valores, usos, prácticas y preferencias exorcizan los propios y hacen creer que lo suyo es más moral que lo de los más jóvenes –ya se ha estudiado ese exorcismo de los vicios propios mediante la escandalizada crítica de los ajenos, por ejemplo a través del concepto de 'cultura subterránea' del criminólogo inglés Matza-. Si un roquero muere de sobredosis es un destructor de occidente, pero si el que muere es tanguero o ícono de la izquierda será un 'borracho divino', un 'bohemio sublime', con consumos que no serán evasivos como los de los jóvenes; ni siquiera si cantan "esta noche me emborracho bien, me mamo bien mamao, pa' no pensar". Otro problema de las sociedades pos-tribales es la falta de ritos iniciáticos y de pasaje socialmente consensuados de modo multigenearacional; porque en realidad siguen existiendo, pero sin conocimiento ni consenso adulto, por los que los ritos son tomados como agresivas faltas de respeto. Al respecto, ver[3].

b) Formas perversas de relegitimación de Estados y gobiernos. La simplificación de la problemática social mediante la construcción de chivos expiatorios que exorcizan lo malo propio, escandalizándose por lo ajeno. Esos chivos expiatorios, exorcistas y envidiosos, son parte de una estrategia generalizada de Estados y gobiernos por relegitimarse en un mundo en que se deslegitiman. Los Estados de bienestar entran en crisis fiscal estructural, luego en crisis política, y finalmente en crisis cultural y psicosocial, porque no pueden satisfacer con sus ofertas la creciente e insaciable demanda que la abundancia, el consumo, el hedonismo y el narcisismo agravan, sobre todo cuando es bendecida por los derechos humanos. De algún modo tiene que acotarse la demanda antes de que se produzca; simplificándola en torno de prioridades construidas de demanda acotada, pensable como factible de satisfacción. De ese modo se relegitima, aunque perversamente, construyendo demandas más acotadas e irreales que las sustantivas y espontáneamente demandables, pero que pueden regenerar la legitimidad en crisis.

3. Bayce, Rafael. "Microformas peversas de construcción de macrolegitimidad política". Tesis de Doctorado. IUPERJ. Río de Janeiro-RJ, Brasil; 1997; 297 págs.

Drogas, criminalidad, infraccionalidad, Sida, etc., son medios perversos de relegitimación del Estado. La necesidad adulta de venganza, converge con las necesidades de relegitimación de gobernantes, también adultos, que no pestañearán para erigir a jóvenes y sus subculturas en exorcismos expiatorios relegitimantes. Por más detalles, vide supra[3] [4].

c) **La estrategia de conflictos de baja intensidad.** Cuando luego de la Operación Cóndor las militares caen en desgracia ante las poblaciones, y los cucos de la Guerra Fría se esfuman a partir de la crisis soviética, la de los socialismos reales y la de sus muros divisorios, ¿qué miedos se pueden agitar para legitimar intervenciones militares, averiguaciones policiales? ¿Desde dónde y para qué justificamos el control social, en sus formas más agresivas y que podrían chocar la sensibilidad popular, más aún recuperadas las democracias y criticados los gobiernos de facto y el control militar? ¿Cómo continuar el control y las intervenciones que justificaban las prácticas de la Guerra Fría, tales como las que vivimos a través de la estrategia neo-imperial de la Doctrina de la Seguridad Nacional? La Doctrina de los Conflictos de Baja Intensidad inventa la magnificación y dramatización de conflictos, sí reales pero no de gran porte, pero que comunicacionalmente pueden ser convertidos en flagelos y alarmas susceptibles de autorizar, en nombre de la salud y de la seguridad –las más eficientes fuentes de miedo y entrega de libertades en el mundo- cualquier vulneración de libertades, garantías, derechos y privacidades frente a la sagrada persecución de los nuevos demonios crecientes, Estando los militares en baja, las policías serán los brazos ejecutores de la nueva estrategia de control de los imperios. Por más detalles[5]. La prensa será el gran aliado en la transformación de conflictos pequeños y medianos en terrores prioritarios. El sistema político los enfrentará con su voracidad electoral, cada vez mayor, y con su inescrupulosidad proverbial. La izquierda, increíblemente, se alía con el imperio y con las policías si le parece que lo contrario puede hacerle perder votos. Nada de denunciar que los miedos son artificiales e inducidos por las peores corporaciones transnacionales, regionales y nacionales; tomemos el clamor perversamente introyectado como espontánea demanda del soberano; nada de desconstruirlo como le cabría a un iluminismo transformador y liberador; las vanguardias de la modernidad se trasmutan en carismáticos populistas, demagógicos y plebiscitarios. ¡Qué tragedia estamos viviendo!

4. Bayce, Rafael. "Legitimidad y poder político. Microformas perversas de macrolegitimidad en el Uruguay", págs. 349-374. Cuadernos del Claeh. Nos. 78-79. Revista Uruguaya de Ciencias Sociales. 2ª. Serie. Año 22. Montevideo, Uruguay; 1997, 392 págs.
5. Bayce, Rafael. "Los trasfondos del imaginario sobre 'drogas': valores culturales, geopolítica, intereses corporativos y hechos mediáticos". Montevideo, Uruguay; 2011; 43 págs. www.sobredrogas,org.uy. En imprenta en formato libro.



© Mauro Jara, *Contraste*

La infancia en la mira: ¿seguridad de quién?

Comité de los Derechos del Niño Uruguay[1]

El Uruguay transita un período donde los indicadores dan cuenta de una bonanza económica: un índice de desocupación por debajo del 6 % y una amplia cobertura de la seguridad social, entre otros factores positivos. Sin embargo, estos aspectos no se reflejan sobre la percepción de la inseguridad ciudadana que aqueja a amplios sectores de la sociedad. Diversos factores confluyen en la misma, pero entre éstos es indudable que la sobreexposición en algunos medios de prensa[2] de la participación de los adolescentes en la comisión de delitos, ha tenido efectos en el imaginario social que responsabiliza casi exclusivamente de la inseguridad a los adolescentes.

Si bien la percepción y los datos parecen indicar otras cuestiones, lo cierto es que a partir de esta situación se instaló fuertemente en nuestra sociedad la cuestión de la inseguridad vinculada a las personas menores de 18 años. Como forma de dar respues-

[1] Este artículo fue redactado por Juan Fumeiro y Luis Pedernera, Coordinadores del CDN, en consulta con las organizaciones integrantes.

[2] Son altamente significativos los datos surgidos del informe "Adolescentes en Conflicto con la Ley. Monitoreo de medios. Informe de resultados Enero – Junio 2011" de la agencia Voz y Vos, en donde se indica*: "Lo cierto es que mientras en todo el 2009 las notas dedicadas al tema "Derechos y Justicia" en la metodología Voz y Vos, fueron cerca de 200, apenas en esta primera mitad del año 2011, las mismas llegaron a casi 500, lo que hace esperar que a fin de año el número posiblemente se aproxime al millar. Un crecimiento del 500%."*

tas a nivel legislativo se creó una Comisión Bicameral[3] , a la que se le encargó el estudio y elaboración de respuestas para atender esta temática. La Comisión Bicameral recibió a diferentes actores gubernamentales, judiciales, académicos, organismos intergubernamentales y de la sociedad civil. A partir de los elementos recogidos por la Comisión, se aprueban una serie de reformas legales que se inscriben en una línea que se aleja de algunos buenos estándares alcanzados con el Código de la Niñez y la Adolescencia del año 2004.

El efecto, la Ley 18.777 del corriente año, crea un registro de antecedentes para los adolescentes que cometen determinados delitos, aumenta el plazo para dictar sentencia en algunas situaciones y crea una nueva figura penal: la tentativa de hurto que se castigará con pena no privativa de libertad. Si bien el escenario podía haber sido más duro, no dejan de inquietar las reformas acordadas. Particularmente porque las evaluaciones sobre la aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) que se han realizado a la fecha, indican que las mejoras a la legislación deben orientarse en una línea de fortalecer cuestiones vinculadas a la protección de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes, en aquellas normas que aún mantienen el esquema tutelar en la forma de trato e intervención -en particular destacamos el artículo 117- o disminuyendo los márgenes de discrecionalidad que permite particularmente en sus artículos 91 y 86. La línea sigue siendo la de profundizar el desmantelamiento de los derechos reconocidos por el CNA, que se instauró con la Ley de procedimientos policiales en la pasada administración.

La nueva ley reformó también el margen temporal para la aplicación de medidas cautelares -en particular la detención preventiva- llevándolas de 60 a 90 días, cuando, a través de la información con que se cuenta, los 60 días no significaban un gran problema en términos de procedimiento; sin embargo, siguen predominando criterios adultos sobre temas especialmente sensibles en el terreno de la infancia, en este caso nada menos que el tema del tiempo.

Y finalmente, las señales que se dan en la línea de reforzar el enfoque punitivo, se coronan con la penalización de la tentativa de hurto, contrariando lo pautado incluso, por la Convención sobre los Derechos del Niño, en especial su art, 40.3.b que indica: "*Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e Instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber Infringido esas leyes, y en particular:(…) b) Siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales*".

[3] Comisión Especial para el Análisis de la Legislación relativa a los Temas de Seguridad Pública y en especial la de los Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal creada el 24 de noviembre de 2010.

Nuestros sectores político legislativos desestiman un camino ensayado en otros países y con buenos resultados: los de no judicialización y de instalación de formas alternativas de enfrentar los diferentes conflictos que se presentan. Y lo recalcamos particularmente porque en esta conducta punible –tentativa de hurto- donde el daño es de escasa relevancia, y la potencialidad que presenta para instalar métodos como la mediación para componer el conflicto e iniciar procesos interesantes de responsabilización por el daño provocado, parece no ser de interés para afrontar este tipo de problemas.

La nueva institucionalidad (SIRPA)

Aprobada la ley 18.771, se sabe a través de versiones periodísticas acerca de la existencia de una Comisión que está trabajando en la conformación de este nuevo Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente. Nos parece oportuno que se pueda de primera mano conocer cómo se está pensando y qué rumbo tomará la misma.

Llama particularmente la atención, el hermetismo que rodea la conformación de este nuevo sistema y en particular la no convocatoria para el intercambio a nuestra coalición, que desde hace 20 años monitorea las condiciones de detención de niños, niñas y adolescentes. Cabe puntualizar que dicho intercambio se desarrolló en su momento con INAME y actualmente con INAU.

Las falsedades de la campaña por la baja de la edad de imputabilidad

En este escenario, además se encuentra instaurado en la sociedad el debate para bajar la edad de imputabilidad, pretendiendo aplicar a los adolescentes que cometen delitos el derecho penal de adultos, a partir de los 16 años de edad.

Una campaña de recolección de firmas que propone una reforma constitucional para bajar la edad de imputabilidad a los 16 años, crear un instituto de rehabilitación ajeno al INAU, mantener antecedentes de los adolescentes infractores y penalizar como agravante la participación de menores en delitos, a todas luces se muestra falsa y engañosa. En nuestro país tenemos un sistema que juzga y pena a los adolescentes a partir de los 13 años hasta los 18, desde el año 2004. Como lo indicáramos anteriormente, todos los sectores políticos ya votaron por mantener los antecedentes y crear un sistema de responsabilidad adolescente fuera de la órbita INAU (la ley ya está vigente, se votaron recursos y hay comisiones trabajando en la implementación del nuevo instituto).

Debemos indicar además, para demostrar la mentira que se esconde detrás de la campaña de recolección de firmas, que el uso de menores de edad en la comisión de delitos ya está castigado como agravante en nuestro Código Penal de 1934 que en su artículo 59 dice: *"la cooperación de inimputables a la realización de un delito, incluso en la faz preparatoria, se considerara circunstancia agravante de la responsabilidad de los partícipes y encubridores y la pena se elevará de un tercio a la mitad"*

Es decir que se convierte a la adolescencia en el chivo expiatorio de los males que nos aquejan como sociedad; pues si ya hay acuerdos alcanzados y ya existe legislación sobre los puntos que proponen quienes recogen firmas, tenemos el derecho legítimo a preguntarnos ¿qué se esconde detrás de esta campaña? En un país de población envejecida y altamente gerontocrático, este tipo de propuestas nos alejan definitivamente de ese Uruguay del que hablaron nuestros mayores. La mejor forma de profundizar la fragmentación es avanzar en la línea de mayor sistema penal, más cárcel, mayor represión; y eso, según lo indican contundentemente diversas experiencias a nivel internacional, no soluciona ningún problema de inseguridad, además de acarrear otros relativos a profundizar aún más la crisis del sistema de privación de libertad.

Esta situación, sumada a las condiciones de privación de la libertad que padecen los adolescentes, sin propuestas, priorizando la seguridad por sobre lo socioeducativo[4], con tiempos de encierro que superan las 20 horas -entre otras cuestiones denunciadas por nuestro Comité- determinan un grave retroceso para nuestro país, privilegiando políticas punitivas que, según lo expresado anteriormente, no aportan una solución y seguramente agraven la situación.

Por el contrario, la respuesta del sistema debería ser la de trabajar la prevención del delito y promocionar una amplia batería de medidas socioeducativas no privativas, que permita a los adolescentes asumir su responsabilidad por la infracción cometida y los encauce en la construcción de un adecuado proyecto de vida.

Sistema de Información y registro de INAU

El Comité expresa su preocupación por el mecanismo establecido para recopilar información y registrar a la población que atiende el INAU. Desde hace un tiempo hemos recibido diferentes consultas y planteos de preocupación por el nuevo sistema instaurado, denominado SIPI. Particularmente, nos preocupa la información solicitada, que en muchos aspectos afecta la intimidad del niño y su familia, así como los eventuales usos de la misma. También preocupa la sobrevaloración o preeminencia del instrumento para poder acceder a los beneficios en tanto, según se nos ha indicado en diferentes oportunidades, "si tiene Sipi accede, sino no". Es decir, la herramienta genera procesos burocráticos, privilegiando lo administrativo sobre los derechos que se quieren atender. Finalmente, llamamos la atención por una tendencia fuertemente

[4] Anotemos que las fugas se resuelven rápidamente ante el reclamo de los diversos sectores políticos; sin embargo, cada una de las cuestiones indicadas por nuestros informes de visitas a los centros de privación de libertad, así como las observaciones del Relator contra la Tortura de Naciones Unidas y mas recientemente las del Relator de Personas Privadas de libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de OEA, no exacerban el mismo celo de todos los actores que levantan la voz atormentados por las fugas.

presente sobre el uso del lenguaje de los derechos del niño con poco impacto en la acción, en tal sentido es indicativo el acápite de los formularios de este registro que indican “creación del sujeto de derecho”.

Detenciones policiales y malos tratos

Al Comité le sigue preocupando el alto número de detenciones policiales realizadas sobre niños. En particular este año, las organizaciones integrantes, han aportado información acerca de operativos realizados sobre niños, niñas y adolescentes que se encontraban dirigiéndose hacia o en actividades, en el marco de los proyectos de trabajo que mantienen con diferentes organizaciones del Estado (MIDES, INAU, IMM). Se nos informó que los procedimientos distaron mucho de hacerse con las garantías que deben rodear una detención policial: fueron detenidos en la vía pública, por su aspecto, y destratados física y verbalmente. Así también se indicó a los operativos de saturación como un momento de extrema tensión y violencia en los barrios en que se realizaron, donde también hay organizaciones desarrollando acciones educativas. En algunos casos las organizaciones han canalizado estas denuncias por los medios formales correspondientes al Ministerio del Interior.

Preocupa la reiterada presencia de un discurso que, proveniente del Ministerio del Interior, asocia pobreza con delito, reforzando además el estereotipo que vincula adolescencia con delincuencia, a partir de las intervenciones mencionadas.

DED: espacio inadecuado para niños

El Comité visitó sobre fines de 2010 el DED (Derivación, Estudio y Diagnóstico, por su nueva designación) y expresa su preocupación por ese lugar que considera inadecuado para el alojamiento de niños, niñas y adolescentes. La infraestructura requiere atención urgente, especialmente la sede que se encuentra por la calle Fernández Crespo. Asimismo recorrió la nueva sede ubicada en la calle Cerro Largo. Queremos indicar que es altamente preocupante la primacía de aspectos custodiales y de seguridad (rejas, candados y celdas) por sobre otros dispositivos, en especial para un lugar que es el primer contacto de niños, niñas y adolescentes víctimas de maltrato, abuso, o en calle, entre otras situaciones de vulnerabilidad.

Se espera algo más que el aggiornamiento discursivo para nombrar a las instituciones y sus acciones, ya que las políticas públicas requieren adhesión al paradigma de los derechos humanos, además de una correcta retórica.

Luego de denunciado el uso de contenedores para alojar adolescentes privados de libertad, la Justicia ratifica que se trata de condiciones inhumanas

Tras previo fallo de la Jueza de Familia, Estrella Pérez de Azziz y luego de la apelación del Instituto del Niños y el Adolescente del Uruguay, la Justicia ratificó que los contenedores metálicos en los que INAU aloja a los adolescentes infractores deben ser desarmados constituyen condiciones infrahumanas, enfatizando, entre otras cosas que no dispongan de un gabinete higiénico que asegure privacidad.

El Tribunal de Apelaciones de Familia, de Segundo Turno, expresa en la sentencia que:

«...Se verificó que el módulo tiene dos sectores uno con seis cuchetas y otro con cuatro. Son todos metálicos, de color de la chapa, tiene cada sector un lavatorio y una taza para realizar a necesidades fisiológicas, integrado al ambiente, sin ninguna separación del resto: quien hace sus necesidades lo hace a la vista de sus compañeros de alojamiento. Las cisternas se activan mediante un cordón desde el interior del módulo, pero los dos estaban rotos. En consecuencia la forma de evacuar la taza es mediante un balde con agua".

(…) «El espacio es mínimo para tantas personas, destacándose que a mayor demanda hay mayor ocupación, más allá de la capacidad del módulo, según lo manifestado por las autoridades en el acto de inspección ocular".

(…) «no es concebible que un adolescente permanezca en ese ámbito por 22 horas por día, lo que surge de las afirmaciones de las autoridades y de los adolescentes que se encontraban dentro del módulo».

(…) «Los médicos exigen las siguientes condiciones: necesidad de ventilación e iluminación natural conforme normas de la Intendencia Municipal; se debe asegurar las condiciones de mantenimiento e higiene de los módulos; se debe asegurar la provisión de agua potable para consumo e higiene; resulta de particular importancia el mantenimiento de condiciones térmicas adecuadas; se debe evitar el hacinamiento, dado que el mismo atenta contra condiciones sanitarias decorosas; lo importante es tener en cuenta las condiciones del lugar donde se instalen».

(…) «el Estado tiene la obligación de brindar a las personas privadas de libertad la protección y garantía del derecho a la vida y a la integridad personal y de procurarles las condiciones mínimas compatibles con su dignidad mientras permanecen en los centros de detención (…) la instalación de un establecimiento exclusivamente modular es violatorio de la normativa vigente tanto nacional como de tratados internacionales. «El modelo que recomienda Naciones Unidas, está muy lejano a la realidad de lo módulos metálicos en cuestión, por lo que su utilización en la forma pretendida padece de ilegitimidad manifiesta».

La reforma del sistema carcelario

Del recluso como objeto punitivo a la persona privada de libertad como sujeto de derechos

Ana Juanche[1]

"Delincuente, individuo peligroso, desviado no será aquel que cometa delitos será solo aquel que el sistema de justicia penal encierre en la cárcel, o señale con algún gesto de ejemplaridad sancionatoria. Suele «confundirse" delincuente con detenido y ello brinda, en una suerte de profecía autocumplida, el resultado previsto, ¿quiénes son los encarcelados?, ¿quiénes son los que el sistema penal, en primera instancia a través de la "cacería policial" y posteriormente a través de las prácticas de la justicia penal, serán etiquetados de delincuentes? ¿Quiénes en este presente como hace un siglo nutren día a día la población carcelaria? Los pobres «malvivientes». El encierro de la peligrosidad, sea individual o social, ha sido una constante (hace dos siglos, hace un siglo y por supuesto en el presente) que construye una suerte de 'estereotipo del delincuente' históricamente identificable. Más aún, ya no sólo serán los pobres sino que además en una ajustada selectividad se «preferirá» significar al delincuente también como joven y varón. Seguramente los autores de delitos tipificados en la criminalidad tradicional reúnen estos atributos. Seguramente, los autores de hechos que implican agresiones con violencia física hacia las personas y al patrimonio y como sostiene Baratta (1997), «en la opinión pública y en los medios de comunicación de masa, estos delitos son caracterizados por una regular repartición de papeles de la víctima y del agresor, respectivamente: en los grupos sociales garantizados y 'respetables' y en aquellos marginales y 'peligrosos', extranjeros, jóvenes, toxico-dependientes, pobres, sin familia, sin trabajo o sin una calificación profesional"

Daroqui, Alcira; "Las seguridades perdidas";
Argumentos (2); Bs.As., mayo, 2003.

A modo de introducción

Durante 2010, SERPAJ y el Observatorio del Sistema Judicial de la Fundación Justicia y Derecho, con el apoyo de la Unión Europea[2], diseñaron y aplicaron la primera encuesta nacional a personas privadas de libertad, desde la perspectiva de derechos humanos.

[1] Lingüista y Mag. en Derechos Humanos. Miembro de SERPAJ Uruguay donde coordina el área de Seguridad Ciudadana y Sistema Carcelario; Coordinadora Latinoamericana de SERPAJ.

[2] Proyecto EIDHR/127929/2009/214-106: *Hacia una política de Estado para el sistema carcelario. Diálogo, recomendaciones y propuestas.*

Visitados todos los centros penitenciarios del país, que alojan tanto a población adulta como adolescente (mujeres y hombres en ambos casos), en 2011 se realizó el análisis de la información estadística recogida, a la vez que se desarrolló un estudio cualitativo que indagó sobre la trayectoria de institucionalización previa de las personas privadas de libertad.

La investigación se enmarcó en el proceso de reforma del sistema carcelario impulsada por el actual gobierno, que tuvo su génesis en la pasada administración del Frente Amplio cuando, con posterioridad al demoledor informe del ex Relator de Naciones Unidas contra la Tortura, Manfred Nowak, Uruguay se vio expuesto a la comunidad internacional por su marcada omisión en el cumplimiento de sus deberes de Estado frente a los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

SERPAJ ha realizado desde hace más de veinte años, el seguimiento sistemático de las condiciones de vida en los establecimientos penitenciarios, y con igual sistematicidad ha expuesto públicamente la crisis del sistema. La atención prestada por el sector político fue entonces una excelente señal para aportar insumos hacia la creación de una política de Estado que brindase soluciones estructurales a un sector que, lejos de recibirlas, fue durante décadas objeto de medidas paliativas que amortiguaban la presión de los diversos actores que lo componen.

El análisis aquí vertido, da cuenta de las reflexiones y propuestas que en tanto instituciones de la sociedad civil volcamos al diálogo con quienes intervienen en el proceso de reforma, ya sea aportando sus saberes técnicos o tomando las decisiones sobre el camino y el horizonte de tal cambio.

Del hacinamiento a condiciones de infraestructura digna

A partir de la Ley 18.667 de *Emergencia carcelaria*, en su Art. 1, se autoriza al Poder Ejecutivo a realizar una serie de gastos excepcionales con el cometido de mejorar la infraestructura. Este presupuesto, conjuntamente con los recursos encauzados durante la administración del Dr. Tabaré Vázquez, fue destinado a la construcción y remodelación de una serie de establecimientos. Como resultado concreto, entre 2010 y 2011 se produjo el desalojo, en etapas, de la cárcel femenina *Cabildo* hacia el CNR, hecho que culminó en agosto de este año; se inauguró el centro *El Molino* para madres reclusas que habitan junto a sus hijos/as; se habilitó el "anexo" de la ex cárcel Cabildo, en tanto centro de pre-egreso para varones, donde fueron derivados quienes provenían de CNR; se remodeló la vieja cárcel de Punta de Rieles, -que fuera lugar de detención de presas políticas durante la dictadura cívico-militar- para alojar a un conjunto de varones penados, constituyéndose en el primer centro que alberga población clasificada según su estado procesal; se inauguró la "cárcel espejo" de Maldonado, en predio contiguo a *Las Rosas;* se inauguró la cárcel de Rivera, en Paraje Cerro Carancho; se trasladó a la población reclusa femenina de Lavalleja al establecimiento "Campanero",

el que a su vez se viene desarrollando en tanto experiencia socioproductiva piloto, para hombres y mujeres; se construyó y habilitó el módulo 8 de Comcar y se desalojó el módulo 3; se clausuraron “las latas”, módulos de acero del Penal de Libertad y se inauguró un nuevo módulo. Sin dudas, el mayor esfuerzo y la mayor inversión que el Estado haya hecho en materia carcelaria, durante las últimas décadas.

Con estas medidas, el Ministerio del Interior afirma que, a finales de 2011, ha bajado el hacinamiento a niveles aceptados internacionalmente[3].

Según el gobierno, esta etapa de creación y reacondicionamiento culminará en 2014 cuando se dispondrá de un total de entre 10.000 y 11.000 plazas[4], como resultado de la inversión estatal y la proveniente del sistema de Participación Público Privado[5]; enmarcada esta última en la Ley 18.786 *De contratos de participación público privada para la realización de obras de infraestructura y prestación de servicios conexos*[6], de 19 de julio de 2011, que permitirá la construcción de cárceles privadas, la primera de las cuales –de unas 1500 plazas- está en proceso de elaboración de pliego de licitación, por parte de la Corporación Nacional para el Desarrollo.

Cabe destacar que, sobre esta última iniciativa, la de la privatización, hay opiniones discordes, sobre todo porque las diferentes experiencias internacionales –las más asonadas quizás sean las de EEUU, Reino Unido y Chile- han sido controversiales.

Entre los argumentos en contra se expone que la sanción delictiva no debería delegarse a privados, así como el hecho de que concesionar las cárceles implica incluir a este tipo de instituciones en el juego del mercado, con el concerniente lucro a partir del encarcelamiento de personas. Los defensores del proyecto afirman que éstas presentan mejores condiciones de vida para los reclusos y que son más económicas que las cárceles públicas, además de presentar programas innovadores y exitosos en términos de rehabilitación; esto daría una respuesta a algunos de los nudos críticos del actual sistema: hacinamiento, malas condiciones de vida, alto gasto público dedicado a los centros carcelarios y altas tasas de reincidencia.

Sobre este último punto, quizás la nota álgida: no hay ninguna evaluación concreta que haya demostrado que quienes egresan de las cárceles privadas presenten menores índices de reincidencia, lo cual es crucial al momento de evaluar el impacto real de la cárcel privada sobre la rehabilitación y los índices de criminalidad.

En lo que respecta a la calidad del régimen penitenciario, su transparencia, y la supuesta mejora de los estándares y resultados de las cárceles en general por parte del sector

[3] http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/noticias/2011/05/2011052505.htm
[4] http://www.lr21.com.uy/comunidad/474663-solucion-final-para-carceles-en-2014-habra-mas-plazas-que-reclusos
[5] Ver: http://www.presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/presidencia/portalpresidencia/comunicacion/comunicacionnoticias/poder-legislativo-aprueba-ley-contratos-participacion-publica-privada
http://www.portalx.com.uy/noticias/nacionales/9222-inversores-de-5-paises-quieren-construir-carcel-con-el-estado.html
[6] http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18786&Anchor=

privado, hay diversas interpretaciones. Por una parte, se plantea que la inversión privada estimula el mejoramiento del sistema carcelario en general; pero también hay datos fehacientes de que el sistema privado adolece de las mismas fallas que el público; sobre todo cuando los mecanismos de supervisión, control y seguimiento por parte de los Estados han sido ineficientes para asegurar el cumplimiento de los acuerdos a los que se han comprometido los sectores privados y para proveer información transparente.

Aún en los sistemas de concesiones ante las cuales el Estado mantiene la responsabilidad de la vigilancia y administración de los centros, conviene tener claro algunos aspectos:

- La proyección sobre la superación del hacinamiento hacia 2014, corre riesgo de caer, de no introducirse una modificación integral a la causa fundante; es absolutamente indispensable concretar las reformas de los Códigos Penal y de Proceso Penal que arrojan una Justicia vetusta, lenta y selectiva, que entre otras serias deficiencias, hace un uso de la prisión preventiva como norma, en lugar de excepción. De no variar el comportamiento punitivo, puede esperarse ciertamente que el aumento de la población privada de libertad siga en constante aumento, tal cual se desprende de todas las estadísticas elaboradas por el Ministerio del Interior, el Comisionado Parlamentario y también SERPAJ. Por ello, tal como expresa Eugenio Zaffaroni, "En el ámbito carcelario, una tarea prioritaria es el establecimiento del número de personas que se pueden institucionalizar en condiciones dignas y la consiguiente búsqueda de alternativas para el resto en orden inverso a la gravedad de la pena, del resto de la pena o de la amenaza de la misma. Esto es indispensable para evitar una inversión continua en cárceles siempre superpobladas (no hay espacio carcelario ocioso a largo plazo: a mayor capacidad carcelaria siempre corresponden más presos), lo que implica una enorme inversión en una suerte de agujero negro en continua expansión, es decir, evitaría que la mayor inversión concluyese en la paradoja de agravar el problema. Las agencias judiciales no pueden convertirse en fábricas ciegas de órdenes de captura que irresponsablemente revienten cualquier sistema penitenciario, con el alto costo de vidas humanas de personal y presos que esto suele tener. Es deber de cada estado de derecho decidir el número de presos que quiere tener en condiciones dignas, y no excederlo, esto es, que un estado de derecho no debe tener más presos que los que su presupuesto le permite en condiciones de mínima dignidad y seguridad. Esto siempre se puede manejar, puesto que en cualquier caso su capacidad alcanza para abarcar la criminalización por conflictos graves, en tanto que el colchón alternativo o de decisión arbitraria lo constituye la conflictividad de gravedad media y menor"[7].

[7] ZAFFARONI, Raúl; *Justicia penal y sobrepoblación penitenciaria*; en: CARRANZA, Elías, "Naturaleza y necesidad de los consejos de política criminal", Barcelona, Siglo XXI, 2007, págs. 85-101.

- El respeto a los estándares de vida digna para las personas privadas de libertad, estipulados en diversos instrumentos internacionales debiera ser una realidad verificable dentro de todos los establecimientos, sin distinción alguna. En tal sentido, hay diversos documentos que recogen el impacto que el modelo de las cárceles privadas ha tenido sobre la reducción de los disturbios intracarcelarios; sin embargo, la contracara es el aumento de la tasa de suicidio, depresión y otros problemas de salud mental, como corolario de un modelo de reclusión que en múltiples casos, privilegia el aislamiento. Elías Carranza sostiene que desde el punto de vista "político criminal" activar una cárcel privada en un sistema penitenciario "que tiene varias unidades sobrepobladas, así como carencias materiales y de personal, crea una situación de privilegio para un pequeño grupo a la par que aumenta el deterioro del resto del sistema"[8].
- La rehabilitación es el objetivo político central de la actual reforma. Esta meta, para el modelo de la concesión debiera tener escasísimo o nulo margen de frustración, en virtud de la oferta de condiciones educacionales, laborales y culturales para la reinserción posterior al egreso. De esto se desprende una complementaria e indispensable evaluación del gasto público orientado a programas de acompañamiento al pre-egreso y al seguimiento al egreso, que en Uruguay podemos, en forma generosa, caracterizar como testimonial. Y no sólo para el sector privado ya que en esta ecuación, invertir en habilitación e inserción efectivas puede ser ciertamente más eficiente que la inversión en la continua construcción y remodelación de establecimientos.

En suma, como sostiene Stephen Nathan[9], no hay nada que una cárcel pública no pueda lograr, si tuviera los mismos recursos económicos que una privada y además ambos sistemas son pasibles de cometer los mismos errores.

Sin lugar a dudas, la atención al hacinamiento es uno de los aspectos claves en el proceso de dignificación de las condiciones de vida de las personas privadas de libertad, toda vez que la superpoblación crítica, además de intensificar el deterioro de la infraestructura ya seriamente deficitaria, agudiza la tensión del clima de convivencia en aspectos tales como el interrelacionamiento entre reclusos y el acceso a servicios (alimentación, salud, educación, trabajo). Sin embargo, el fenómeno es de tal complejidad que, su abordaje en tasas promedio, encubre la gravedad de situaciones que lejos de ser solucionadas, aún persisten y se intensifican. Para muestra basta un botón: en Comcar se inauguró el módulo 8 para realojar a la población proveniente del clausurado módulo 3; la capacidad locativa del nuevo módulo no alcanzó a cubrir la mitad del desalojado, por

[8] http://www.forodeseguridad.com/artic/reflex/8074.htm

[9] NATHAN, Stephen; *Privatización de la prisión: acontecimientos y temas internacionales y sus implicaciones para América Latina*; en: CARRANZA, Elías (coordinador): "Cárcel y justicia penal en América Latina y El Caribe. Cómo implementar el modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas"; ILANUD; Siglo XXI, México, 2009.

cuanto a la situación ya grave de hacinamiento de los módulos 2, 4 y 5, se sumó la derivación de quienes no pudieron ser alojados en el 8. Hoy el Comcar aloja a más de 600 personas en módulos que tienen capacidad para 170. Otro ejemplo significativo es el de la cárcel de Rocha, que luego del incendio, cuando todas las recomendaciones fueron hechas en el sentido de cerrarla y aún habiendo agregado una serie de contenedores, registra una superpoblación del orden del 250%. Y en el mismo sentido, no puede obviarse la situación de la Cárcel de Canelones, con un hacinamiento del 160%, según datos del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario[10].

La construcción de nuevas plazas y la readecuación de las ya existentes es sólo la condición básica a partir de la cual plantear una reforma integral. Además de la infraestructura digna, se requiere de un sistema que asegure el acceso a los derechos inherentes a las personas, que no dejan de serlo por el hecho de que estén privadas de su libertad. Por tanto, el Estado debe garantizar los servicios de salud, alimentación, educación, recreación y cultura para toda la población reclusa, a la vez que generar oportunidades y ofertas de trabajo enmarcadas en la perspectiva de derecho.

Del modelo de seguridad al modelo de derechos

Conjuntamente con la atención urgente a las condiciones materiales deficitarias, se impone una ruptura teleológica sobre la privación de la libertad. Con creciente profundidad y con la suma también creciente de adhesiones al modelo, el sistema carcelario uruguayo está instalado en una concepción que privilegia el "bien" seguridad, por sobre todas las otras dimensiones de la vida. Así, en función de la seguridad se (mal) desarrollan la atención de salud, las oportunidades de acceso a la educación en cualquiera de sus niveles, la administración del tiempo libre, el contacto con el exterior y hasta la cuestiones más basales como la higiene y la alimentación.

Seguramente, la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación, a través de la Ley 18.719, de 22 de noviembre de 2010 y la dotación de un cuerpo de funcionarios no policiales, escalafón "S", establecida por decreto 104/2011 de 10 de marzo de 2011, son factores esenciales a tales fines. Esta ruta se complementa con el proyecto de ley "de organización del sistema penitenciario nacional" presentado por el Poder Ejecutivo ante el Parlamento, para regular el funcionamiento del Instituto Nacional de Rehabilitación, concebido en tanto órgano desconcentrado, que regirá todas las cárceles del país[11], superando así el escindido organigrama actual.

La lógica policial necesita ser suplantada por un proyecto que entienda a los centros, en tanto unidades integrales donde el aspecto custodial, sea uno más del conjun-

[10] http://www.hoycanelones.com.uy/2011/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=tag&tag=Comisionado +Parlamentario+el+Dr.+%C3%81lvaro+Garc%C3%A9

[11] http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2011/08/min_390.pdf

to a tener en cuenta a la hora de pensar proyectos institucionales que tienen como norte la *rehabilitación*. Por ello, resulta altamente positivo que la propuesta establezca las dimensiones de la política pública para la privación de libertad, considerando como establece el Artículo 8, su integralidad, coordinación con las políticas públicas sociales, progresividad, transversalidad y promoción de la responsabilidad social a través del trabajo y la capacitación educativa.

En definitiva, se espera la materialización de proyectos de centro con gestión y abordajes multidisciplinarios y regidos por la perspectiva de los derechos humanos. El desafío no es nada menor, tomando en cuenta el estado de situación actual de los ejes vertebradores de la propuesta de rehabilitación, educación y trabajo, y las características sociodemográficas de la población privada de libertad: población dinámica, de enclave urbano, joven, predominantemente masculina, proveniente de hogares socioeconómicamente críticos, con baja escolaridad, con escasa o nula adscripción al empleo formal y con trayectoria de institucionalización previa.

Los datos expuestos a continuación, ilustran la afirmación anterior[12].

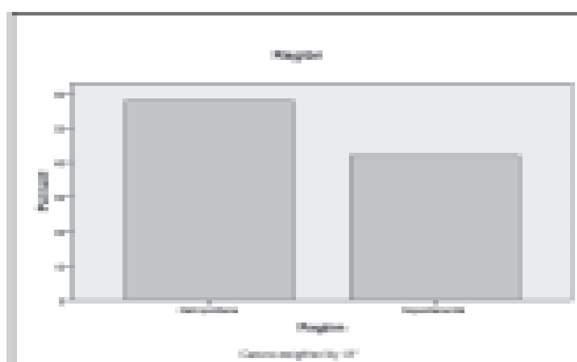
Población privada de libertad distribuida por año de ingreso al centro donde fue encuestada

Año de ingreso	Valid percent	Cumulative percent
1987	,2	,2
1990	,2	,4
1991	,0	,4
1992	,0	,4
1993	,1	,5
1994	,1	,6
1995	,1	,7
1996	,1	,8
1997	,4	1,2
1998	,3	1,5
1999	,4	2,0
2000	,1	2,1
2001	,4	2,5
2002	,5	3,1
2003	1,8	4,8
2004	1,8	6,6
2005	2,7	9,3
2006	4,4	13,7
2007	8,5	22,2
2008	16,1	38,4
2009	30,1	68,5
2010	31,5	100,0
Total	100,0	

[12] Encuesta a personas adultas privadas de libertad en el marco del proyecto *Hacia una política de Estado en privación de libertad. Diálogo, recomendaciones y propuestas;* SERPAJ y OSJ de la FJD, con el apoyo de la Unión Europea.
Datos recogidos al 30 de octubre de 2010.

Población privada de libertad distribuida por región geográfica

Región	Valid percent
Metropolitana	58,0
Departamental	42,0
Total	100,0



1

[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	

[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]



[illegible]

[illegible]

[illegible]

Categoria	Percent	Cumulative Percent
Sin dato	1,6	1,6
Primarios Absolutos	34,2	35,7
Sin antecedentes de adultos y con antecedentes como adolescentes infractores	4,6	40,4
Sin antecedents de adultos, con antecedentes en hogares de protección y sin antecedentes como adolescentes infractores	1,9	42,3
Con antecedentes de adultos y con antecedentes como adolescents infractores	14,2	56,5
Con antecedentes de adultos y con antecedentes como adolescentes infractores	39,6	96,1
Habituales	3,9	100,0
Total	100,0	

Se trata de una población claramente desafiliada, que no ha tenido acceso a las clásicas herramientas que permiten trascender la segmentación social: trabajo y estudio son el gran déficit que la caracteriza. Por ello, en el encierro, y ante la cotidianeidad de la vida en una institución total, el Estado no debería fracasar, una vez más, en el intento de brindar oportunidades para que estas personas, al egreso, realmente sean incluidas. Todo ello vendrá de la mano de la calidad de la oferta y las oportunidades. Sin dudas, la chance de una reinserción exitosa, es directamente proporcional a la calidad de los saberes y competencias incorporados; máxime tomando en cuenta que, el mercado de trabajo, al cual se pretende se adscriban al egreso, exige cualificaciones cada vez más específicas y profundas. La oferta entonces no puede seguir siendo la devaluada propuesta de "lo que llega", "lo que voluntariamente traen las iglesias y las ong" o la tradicional currícula educativa, ante la cual estas personas registran una larga lista de fracasos que desencadena en una expulsión del sistema formal, disfrazada de abandono escolar. Es claro que *más de lo mismo*, no funciona. Está en el Estado todo el peso de la obligación ya que como bien expresa Baratta, "Después de haberse olvidado una serie de sujetos vulnerables provenientes de grupos marginales o 'peligrosos' cuando estaba en juego la seguridad de sus derechos, la política criminal los reencuentra como objetos de política social"[13].

Es la seguridad de la integralidad de los derechos, en tanto realidad y no como escenario de aspiraciones, la que debiera regir no ya la vida en reclusión, sino la vida toda, de estas y todas las personas que habitan nuestro país.

Del ocio compulsivo a la producción de la vida

Lo anterior se vincula estrechamente con la posibilidad de concebir y administrar el tiempo en reclusión, como otra dimensión de esa oportunidad. Encierro compulsivo, aislamiento y ocio como propuestas casi exclusivas, está claro que resultan, en el mejor de los casos el *congelamiento* de la vida. El tiempo transcurre en el afuera, mientras intramuros se padece, sin actividades que permitan a la personas al menos la posibilidad de resignificar la pena como oportunidad para utilizarlo en alguna propuesta productiva, en el sentido más integral de la palabra.

El discurso que como cantaleta repite hasta el cansancio que "las cárceles son universidades del delito", se asienta en una retórica omisa que niega, no por desconocimiento sino por irresponsabilidad, el hecho que el Estado uruguayo durante décadas ha esquivado deliberadamente sus obligaciones de concretar, también para la población privada de libertad, las políticas públicas que –con no siempre buenos niveles de calidad y cobertura- acerca al resto de la ciudadanía. Y no porque gaste poco -aunque

[13] BARATTA, Alessandro; *Política criminal: entre la política de seguridad y la política social*; en "Delito y seguridad de los habitantes"; Editorial Siglo XXI; Programa de Sistema Penal y Derechos Humanos de ILANUD, México D.F; 1997.

el presupuesto público para educación y salud, por ejemplo, no sean los estrictamente adecuados para asegurar satisfactores dignos a las necesidades humanas de su población- sino porque fundamentalmente gasta mal (cuando no media la corrupción en la gestión de los recursos destinados al sistema carcelario). La optimización de los recursos estatales, a través de la dotación de personal idóneo dependiente de la agencia del Estado que a los efectos sea pertinente, logrará sin dudas, además de la mejora sustancial en la calidad del servicio, la eficiencia del gasto. Por tanto, así como paulatinamente ASSE va haciéndose cargo de la gestión de la salud de la población privada de libertad, en la órbita de la educación deberá ser ANEP la que asuma, de una vez por todas, su responsabilidad en materia de educación en forma eficiente y permanente. Resulta pavoroso constatar que la oferta educativa en la inmensa mayoría de establecimientos penitenciarios, se reduce a un puñado de maestros y profesores (casi todos del Consejo de Educación Secundaria). Por supuesto que la oferta no condice con las necesidades de la población carcelaria, sino que se ajusta a los recursos humanos que los subsistemas pueden destinar a los mismos; a lo que debe sumarse las "bajas" de quienes renuncian a la labor, no tanto por la "peligrosidad" o "insalubridad" del contacto con la población reclusa, sino por el largo collar de frustraciones que deben sortear toda vez que pretenden dictar sus clases y la discrecionalidad de las guardias o comandos penitenciarios lo obstaculizan.

El porcentaje de personas privadas de libertad que acceden a algún tipo de educación, sea formal o no formal, es realmente bajo.

	Valid Percent	Cumulative Percent
SI	33,9	33,9
NO	65,2	99,1
Sin dato	,9	100,0
Total	100,0	

El 65,2 % de las personas privadas de libertad no trabaja, este porcentaje se discrimina por sexo de la siguiente manera: el 64,7 % de los hombres y el 71,5 % de las mujeres no trabaja.

	Valid Percent	Cumulative Percent
SI	17,9	17,9
NO	16,1	33,9
NC	65,1	99,0
SD	1,0	100,0
Total	100,0	

Sólo el 17,9 % de las personas que trabajan, reciben a cambio alguna retribución por su tarea.

Repensar la educación en cárceles es todo un desafío; en primer lugar porque, desde nuestro punto de vista, implica diseñar toda una pedagogía –contenidos, procedimientos y evaluaciones- que den respuestas eficientes a las necesidades específicas de la población. En segundo lugar, porque implica una ruptura acerca con los formatos tradicionales, disciplinadores, tan funcionales a la institucionalidad penitenciaria vigente. El quid será cumplir con las cometidos fundantes de la institución educativa –con énfasis en lo plasmado en los Artículos 1º, 2º y 3º de la Ley General de Educación[14] - en otra tan ajena, en sus fines y medios, como lo es la cárcel. Sobre este aspecto, la Fundación Entre Todos, a través del *Espacio de Articulación Carcelaria*, promovió una serie de diálogos que arrojaron como resultado final el documento titulado "Aportes para el diseño de una matriz socioeducativa integral no formal en el sistema carcelario uruguayo"[15]. En la misma línea, en el marco *Proyecto L "Apoyo a la Reformas de las Instituciones para Personas Privadas de Libertad"* –coordinado por Naciones Unidas Uruguay y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional de la Presidencia de la República- el Instituto Nacional de Rehabilitación organizó unos diálogos sobre la Educación Formal en cárceles. Ambos procesos arrojaron aportes valiosos; sin embargo creemos que esta área necesita ser pensada sistemática y profundamente, integrando en el proceso a los actores directamente involucrados a la vez que a expertos de la educación en contextos de encierro.

En todo caso, el basamento ineludible que permita desarrollar cualquier propuesta de educación en cárceles, deberá ser el que coloca a la educación en tanto derecho humano de calidad, exigible y verificable. Para que la educación sea un derecho significativo, tiene que ser **asequible, accesible, aceptable** y **adaptable**[16]**.**

[14] Artículo 1º. (De la educación como derecho humano fundamental).- Declárase de interés general la promoción del goce y el efectivo ejercicio del derecho a la educación, como un derecho humano fundamental. El Estado garantizará y promoverá una educación de calidad para todos sus habitantes, a lo largo de toda la vida, facilitando la continuidad educativa.
Artículo 2º. (De la educación como bien público).- Reconócese el goce y el ejercicio del derecho a la educación, como un bien público y social que tiene como fin el pleno desarrollo físico, psíquico, ético, intelectual y social de todas las personas sin discriminación alguna.
Artículo 3º. (De la orientación de la educación).- La educación estará orientada a la búsqueda de una vida armónica e integrada a través del trabajo, la cultura, el entretenimiento, el cuidado de la salud, el respeto al medio ambiente, y el ejercicio responsable de la ciudadanía, como factores esenciales del desarrollo sostenible, la tolerancia, la plena vigencia de los derechos humanos, la paz y la comprensión entre los pueblos y las naciones.
Ver: Ley Ley Nº 18.437, Ley General de Educación; http://ces.edu.uy/ces/index.php?option=com_content&view=article&id=569%3Aley-no-18437-ley-general-de-educacion-160109&catid=55%3Anormativa&Itemid=78

[15] http://www.fundacionentretodos.org.uy/fet/index.php?option=com_content&view=article&id=71&Itemid=82

[16] Estos 4 indicadores fueron elaborados por la ex Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Katarina Tomaševski. A continuación, una rápida síntesis sobre su significado:

En lo relativo al trabajo, idéntico marco se hace indispensable. En la reclusión se desarrolla una gran diversidad de tareas, muchas de ellas circunscriptas al transcurso de la vida cotidiana y al mantenimiento de la infraestructura en los centros penitenciarios. Resulta interesante estimar el cálculo de cuánto debería gastar el Estado si retribuyera económicamente el trabajo que las personas privadas de libertad desarrollan para preparar el alimento de la población carcelaria y distribuirlo; limpiar espacios habitados por los/as reclusos/as y aquellos utilizados por la Policía; mantenimiento de maquinaria y vehículos; albañilería; carpintería; herrería; panadería; sanitaria; jardinería, tambo; horticultura; cría y faena de animales, peluquería, entre otras tareas. Son marginales aquellas experiencias que desarrollan emprendimientos personales -que pueden asociar o emplear a alguna otra persona- como también lo son los convenios laborales que puedan celebrarse con alguna iniciativa privada o bien con alguna agencia del Estado (Dirección Nacional de Correos, ANCAP, o algún programa puntual de las Intendencias Departamentales). De las personas que desarrollan tareas, sólo un pequeño porcentaje recibe a cambio alguna retribución, siendo el peculio, la más generalizada.

Acceso a la educación formal en reclusión

Actualmente, ¿realiza estudios formales?		Valid Percent	Cumulative Percent
Hombre	Si	13,7	13,7
	NO	85,8	99,4
	Sin dato	,6	100,0
	Total	100,0	
Mujer	Si	27,7	27,7
	NO	70,4	98,1
	Sin dato	1,9	100,0
	Total	100,0	

El 85,8 % de los hombres no estudia y tampoco lo hace el 70,4 % de las mujeres.

Acceso a la educación no formal en reclusión

	SI	NO	Sin dato	Total
Hombre	4,7%	94,5%	,8%	100,0%
Mujer	26,3%	71,4%	2,3%	100,0%
Total	5,3%	93,8%	,9%	100,0%

El 94,5 % de los hombres 71,4 % de las mujeres no realiza estudios formales.

El trabajo es un derecho fundamental en la vida de las personas; en el caso de quienes están privados/as de libertad, se constituye además en una herramienta que permite mitigar la sobrecarga económica que las familias asumen ante la ausencia de uno de sus

Asequibilidad: que la enseñanza es gratuita y está financiada por el Estado y que existe una infraestructura adecuada y docentes formados capaces de sostener la prestación de educación.
Accesibilidad: que el sistema es no discriminatorio y accesible a todos, y que se adoptan medidas positivas para incluir a los más marginados.
Aceptabilidad: que el contenido de la enseñanza es relevante, no discriminatorio y culturalmente apropiado, y de calidad, que el ámbito educativo en sí es seguro y que los docentes son profesionales.
Adaptabilidad: que la educación puede evolucionar a medida que cambian las necesidades de la sociedad y puede contribuir a superar las desigualdades, como la discriminación de género, y que puede adaptarse localmente para adecuarse a contextos específicos.

miembros; tanto para el presupuesto familiar como para cubrir los gastos que genera la persona recluida. Sin lugar a dudas, un elemento innovador será cuantificar la incidencia de la contribución de las familias en el costo per cápita de la privación de libertad. Un conjunto considerable de alimentos y artículos son provistos por el núcleo familiar, ante la omisión o bien la no suficiencia de lo suministrado por el Estado.

El trabajo en cárceles, salvo excepciones vinculadas a convenios con alguna agencia del Estado, se desarrolla sin estipulación de jornada máxima de trabajo, descanso, condiciones de higiene y seguridad y sin remuneración.

El Proyecto L, colaboró con un "Estudio sobre la situación legal y reglamentaria del trabajo dentro de las cárceles y la inserción laboral de las personas liberadas del sistema penitenciario". Como resultado de dicha consultoría, el Ministerio del Interior ha preparado un proyecto que reglamenta el trabajo de las personas privadas de libertad tanto dentro como fuera de las cárceles[17].

El binomio educación – trabajo parece ser el motor que impulsa la reforma liderada por el Ministerio del Interior. El seguimiento de estas áreas ha sido designado al Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados, órgano que si bien ha sido fortalecido orgánica y políticamente en esta administración, aún acarrea los resabios de una institución asistencialista, con poca capacidad de actuación y reducidos recursos –económicos y humanos- para tamaña empresa.

Pero es sin lugar a dudas la carencia de un plan estratégico para la reforma, el aspecto que más llama la atención. Si bien las autoridades nombran al "Documento de consenso interpartidario" y al proyecto de reglamentación de la INR como instrumentos guía del proceso, desde *el afuera* cuesta mucho dar seguimiento a la integralidad de la propuesta de cambio, toda vez que muchas de las acciones aún aparecen como respuestas reactivas a las urgencias reales. Superada esta etapa, es de esperar que, las metas propuestas a 2014, cuando la actual administración termine su gestión, sean planteadas públicamente, a través de un plan o proyecto de reforma que estipule áreas de intervención, actores involucrados, responsabilidades, calendarización, medidas a tomar, resultados esperados, mecanismos de seguimiento y evaluación, así como proyección y sostenibilidad a futuro. De lo contrario, esta costosa y arrojada iniciativa, corre el riesgo de diluirse en el tiempo, cuando el espasmo social y político que la alentó, sea redireccionado hacia otro tema de agenda pública, culminado el gobierno del Sr. José Mujica. Las políticas de Estado trascienden la administración de turno, y para ello es necesario además de planificarlas rigurosamente, asegurar los compromisos a futuro que han de sostenerlas en el tiempo.

Sigue llamando la atención que el actual gobierno no haya impulsado aún una mesa de trabajo permanente, de carácter intersectorial, donde la voz de la sociedad civil tenga el estatus que merece, luego de tantos años de trabajo, experiencia acumulada y saberes construidos en la materia.

[17] http://www.elpais.com.uy/110709/pnacio-578607/nacional/Elaboran-tres-leyes-sobre-carceles/
http://www.minterior.gub.uy/index.php/es/component/content/article/738-interior-prepara-proyecto-que-reglamente-trabajo-de-detenidos-fuera-de-carceles

Características sociodemográficas y condiciones de vida de los y las adolescentes privados/as de libertad[1]

Población adolescente privada de libertad distribuida por sexo

Sexo	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Hombres	93,0	93,0
Mujeres	7,0	100,0
Total	100,0	

Población adolescente privada de libertad distribuida por edades

¿Cuántos años tenés?	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
13	,4	,4
14	7,5	7,9
15	11,8	19,8
16	23,6	43,4
17	33,0	76,4
18	16,7	93,2
19	4,2	97,3
20	,6	97,9
S/d	2,1	100,0
Total	100,0	

Situación habitacional previa a la reclusión

¿Dónde vivías antes de la reclusión?	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Hogar Particular	97,9	97,9
Hogar de Protección	,8	98,7
Situación de Calle	,7	99,4
s/d	,6	100.0
Total	100,0	

[1] Fuente: Encuesta a adolescentes privados/as de libertad en el marco del proyecto “Hacia una política de Estado en privación de libertad. Diálogos, recomendaciones y propuestas”; SERPAJ y OSJ de la fundación Justicia y Derecho, con el apoyo de la Unión Europea. **Proyecto EIDHR/127929/2009/214-106**

Sabe leer y escribir

¿Sabés leer y escribir?	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
SI	90,5	90,5
NO	9,0	99,4
s/d	,6	100,0
Total	100,0	

Nivel de lectoescritura

¿Cómo es tu nivel de lectura y escritura?	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Bueno	52,4	52,4
Regular	35,7	88,1
Deficiente	2.4	90,5
No corresp.	9.0	99,4
s/d	,6	100,0
Total	100,0	

Trabajo previo a la reclusión

¿Trabajabas antes de la reclusión?	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
SI	40,3	40,3
NO	58,2	98,5
s/d	1,5	100,0
Total	100.0	

Trayectoria previa en centros de INAU

¿Estuviste antes en algún centro de INAU?	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
SI	71,8	71,8
NO	27,0	98,8
s/d	1,2	100,0
Total	100.0	

¿De qué tipo?	Protección	Infracción
SI	10.7	217
NO	63.1	15
No corresp.	24.9	89
s/d	1.3	6
TOTAL	100%	327

Situación procesal al momento de la encuesta

¿Tenés condena?	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
SI	76,7	76,7
NO	22,1	98,8
s/d	1.2	100,0
Total	100.0	

Delito

¿Cuál es el delito por el que estás recluido?	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Copamiento	2,1	2,1
Homicidio	23,4	25,6
Hurto	7,1	32,7
Lesiones	,4	33,1
Otros	1,1	34,2
Rapiña	63,5	97,7
Receptación	,4	98,2
s/d	1,8	100.0
Total	100,0	

Alimentación en la reclusión

A tu criterio, ¿la comida que ingieris durante el dia es...?	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Suficiente	67,7	67,7
Insuficiente	29,0	96,6
s/d	3,4	100,0
Total	100,0	

Pesquisa sanitaria al ingreso

¿Te hicieron exámenes de salud al ingresar al centro?	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
SI	33,8	33,8
NO	64,7	98,5
s/d	1,5	100,0
Total	100,0	

Consumo de psicofármacos

¿Consumís algún psicofármaco?	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
SI	64,5	64,5
NO	32,5	97,0
s/d	3,0	100,0
Total	100,0	

Especificar

¿Cuál / es?	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Clonazepam	2,7	2,7
Clonazepam, Diazepam	2,2	5,0
Clonazepam, Parnox	1,4	6,4
Clonolen	,6	7,0
Clonolen, Diazepam, Parnox	,4	7,4
Diazepam	8,8	16,2
Diazepam. Parnox	1,7	18,0
Diazepam, Quetiapina	,3	18,3
Diazepam, Rispiredona	,5	18,7
Benzodiazepina	,5	19,2
Incontin	,4	19,6
Otros	,4	20,0
No corresp.	32,5	52,4
Parsidol, Quetiapina	,6	53,0
s/d	46,7	99,6
Topiramato	,4	100,0
Total	100,0	

Acceso a la educación durante la reclusión

¿Actualmente estudiás?	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
SI	41,2	41,2
NO	57,3	98,5
s/d	1,5	100,0
Total	100,0	

Medidas de protección y garantias

¿Conocés a tu abogado?	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
SI	57,4	57,4
NO	41,5	98,8
s/d	1,2	100,0
Total	100,0	

Malos tratos y apremios físicos por parte de la fuerza pública

¿Alguna vez fuiste víctima de violencia por parte de los funcionarios policiales?	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
SI	75,8	75,8
NO	22,7	98,5
s/d	1,5	100,0
Total	100,0	

¿En qué contexto?	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Motín	9,2	9,2
Fuga	9,3	18,5
Otro	17,7	36,1
Al momento de la detención	18,0	54,2
No corresp.	43,9	98,1
s/d	1,9	100,0
Total	100,0	

Horas de encierro en habitaciones o celdas

Régimen de encierro	Frecuencia	Porcentaje
Abierto	13	3.9
Entre 1 y 8 horas	10	3.3
Entre 8.1 y 16 horas	150	46.1
Entre 16.1 y 24 horas	154	46.7
Total	327	100

Observaciones preliminares de la visita de la Relatoría sobre los Derechos de las personas privadas de libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a Uruguay[1]

La Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) realizó una visita de trabajo a Uruguay del 4 al 8 de julio de 2011. La delegación estuvo integrada por el Comisionado Rodrigo Escobar Gil y personal de la Secretaría Ejecutiva.

"El objetivo de esta visita de trabajo era verificar la situación general del sistema penitenciario uruguayo, identificar los principales problemas que éste enfrenta actualmente y emitir recomendaciones concretas al Estado".

La delegación se reunió con el Ministro del Interior y sus asesores en materia penitenciaria, el Comisionado Parlamentario, el Vicecanciller, el Director General de Asuntos Políticos y la Directora Adjunta de la Dirección de Derechos Humanos de la Cancillería, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, el Pro-secretario y el Ministro del Tribunal de Apelaciones en lo Penal. Además, la delegación se reunió con SERPAJ, IELSUR, el CDN, Amnistía Internacional Sección Uruguay, el OSJ de la Fundación Justicia y Derecho y la Oficina Regional para el Cono Sur del IIDH.

El equipo de la Relatoría visitó el Centro Penitenciario de Punta de Rieles, el Complejo Carcelario Santiago Vázquez (COMCAR), el Complejo Libertad, el Establecimiento Femenino de Cabildo y el Complejo de Detención y Reeducación Colonia Berro, en el que se visitaron los Hogares: Sarandí, Ituzaingó y Ser.

En su informe final, la Relatoría brinda los siguientes datos:

"(…) De acuerdo con datos oficiales de la División de Estadística y Análisis Estratégico del Ministerio del Interior (actualizados al 30 de junio de 2011) la población penitenciaria total de adultos en Uruguay es de 9.067 reclusos, de éstos entre el 75% y el 80% están localizados en Montevideo y el área metropolitana. Además, del total de 9.067 adultos privados de libertad en todo el territorio nacional 3.631 serían delincuentes primarios y 5.436 serían reincidentes, por lo que la tasa media de reincidencia actual se sitúa en un 60%.

En cuanto a la distribución por género, la población reclusa masculina ascendería a 8.353 personas y la femenina sería de 714, representando ésta un 7,8% del total. De acuerdo con información emitida por el Departamento de Asesoría en Asuntos Peni-

[1] Ver: http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2011/76A-11sp.htm

tenciarios y Género del Instituto Nacional de Rehabilitación (actualizada al 30 de junio de 2011) del total de la población reclusa femenina a nivel nacional, 53 mujeres vivían en reclusión con sus hijos (en total 57 niños) y 27 estaban embarazadas. Por otro lado, el Director del SEMEJI informó a la delegación que al momento de la visita había un total de 437 adolescentes privados de libertad (…)".

A continuación, un extracto sobre las **consideraciones de la Relatoría**:

• "…se valora como positivo el reconocimiento institucional por parte del Estado de la grave crisis penitenciaria que enfrenta el país, así como la manifestación expresa del Gobierno de considerar la situación del sistema penitenciario como una de sus prioridades principales (…) toma nota la voluntad política del Estado de encontrar una política criminal que trascienda la administración del gobierno de turno y se oriente a promover políticas integrales frente al delito y la reinserción social de los contraventores del ordenamiento jurídico penal"[2].

• "La Relatoría observa con satisfacción la adopción por parte del Estado de algunas medidas concretas como: el aumento de la inversión pública destinada al sistema carcelario; la reciente clausura del módulo denominado "Las Latas" en el Complejo Libertad (…) la puesta en marcha de la Unidad Penitenciaria de Punta de Rieles, como modelo piloto hacia donde se apunta llevar a otras cárceles del país; y el que la prestación de los servicios de salud esté a cargo de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), lo que a la fecha ya se ha implementado en COMCAR, la Unidad Penitenciaria de Punta de Rieles, la Unidad Penitenciaria El Molino y el Centro Nacional de Rehabilitación…".

• "Las autoridades entrevistadas manifestaron que se tiene programado realizar el traslado de otros 400 reclusos a la Unidad Penitenciaria de Punta de Rieles dentro de los próximos seis meses, y el cierre del centro femenino de Cabildo con el traslado de todas sus ocupantes al Centro Nacional de Rehabilitación. Adicionalmente, a mediano plazo –en el periodo 2011-2014– se prevé la creación de aproximadamente 4.000 nuevas plazas, la mitad de las cuales estarían distribuidas en proyectos de habilitación de espacios en establecimientos ya existentes, y la otra mitad correspondería a la construcción posterior de una nueva cárcel".

• "Asimismo, la Relatoría toma nota de las reformas legislativas adelantadas en los últimos años (…) entre las que se encuentra la reciente Ley No. 18.667 (…) denominada de emergencia carcelaria, (…) por medio de la cual se dispone, entre otras cosas, la creación de 1.500 cargos de operadores penitenciarios. Además, el Estado informó que actualmente está en marcha un proceso de reforma de los códigos Penal y de Procedimiento Penal (…)".

[2] Un paso importante en esta dirección a nivel de voluntad política lo constituye el Documento de Consenso promovido por la Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública, adoptado el 10 de agosto de 2010 y firmado por el Ministro del Interior y representantes de los Partidos Colorado, Independiente, Nacional y Frente Amplio.

"Sin embargo, a pesar de los avances descritos, la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la CIDH observó serias deficiencias en el sistema carcelario uruguayo:

- "(…) La sobrepoblación de los establecimientos de privación de libertad es uno de los problemas más graves que enfrenta actualmente el sistema carcelario uruguayo (…)
- "(…) la capacidad total del sistema carcelario es de 7.061 plazas para un total de 9.095 reclusos y reclusas, por lo que hay un nivel de hacinamiento del 129%. En los establecimientos del área metropolitana el nivel de hacinamiento es de 139%, y en los del interior de 122%".
- "El equipo de la Relatoría constató en sus visitas a centros penitenciarios que el COMCAR cuya capacidad es de 1.636 plazas, albergaba en ese momento 3.120 personas, presentando un hacinamiento del 200%. La cárcel de mujeres de Cabildo, cuya capacidad es de 150 reclusas, hospedaba 320, también con un nivel de hacinamiento de más del 200%. Igualmente, se observó en los hogares de adolescentes visitados en Colonia Berro, las siguientes proporciones: Hogar Sarandí, con una capacidad de 27 plazas, alojaba 36 adolescentes; y el Hogar Ituzaingó, con capacidad para 22, alojaba 42".
- "… la Comisión Interamericana reitera que el hacinamiento de personas privadas de libertad constituye en sí mismo una forma de trato, cruel, inhumano y degradante, violatoria del derecho a la integridad personal en los términos de los artículos 5.1 y 5.2 de la Convención Americana. El hacinamiento es además un factor que incrementa los niveles de violencia y fricciones entre los reclusos; dificulta que éstos dispongan de un mínimo de privacidad; reduce los espacios de acceso a las duchas, baños, el patio etc.; facilita la propagación de enfermedades; constituye un factor de riesgo de incendios y otras situaciones de emergencia; impide el acceso a las ya escasas oportunidades de estudio y trabajo, con las consecuencias que ello acarrea; y en definitiva, genera serios problemas en la gestión de los establecimientos penitenciarios, afectando por ejemplo la prestación de los servicios médicos y el ejercicio de los esquemas de seguridad de la cárcel".
- "Otra consecuencia del hacinamiento es la imposibilidad de clasificar a los internos por categorías, por ejemplo, entre procesados y condenados lo que en la práctica genera una situación generalizada contraria al régimen establecido por el artículo 5.4 de la Convención Americana. Además, es claro que el Estado debe dar a los procesados un trato distinto, acorde con el respeto de los derechos a la libertad personal y a la presunción de inocencia".
- "… la CIDH reconoce que la creación de nuevas plazas penitenciarias es una medida esencial para combatir el hacinamiento y adecuar al sistema carcelario a las necesidades actuales; sin embargo, esta sola medida no representa una solución sostenible en el tiempo. La atención efectiva a la sobrepoblación del sistema carcelario, requiere además que el Estado haga un uso más racional de la prisión preventiva; promueva el

uso de medidas alternativas o sustitutivas de la prisión preventiva; y maximice el ejercicio de otras figuras propias del proceso de la ejecución de la sentencia, como las libertades condicionales, asistidas, las redenciones de pena por trabajo y estudio. De no analizarse a fondo las causas reales del hacinamiento y sus posibles soluciones a largo plazo, todos los planes y proyectos de creación y habilitación de plazas no pasarán de ser meros paliativos para un problema que seguirá aumentando inexorablemente con el paso del tiempo".

- "En su visita al COMCAR el Relator constató que las condiciones edilicias, sanitarias y de higiene de los módulos 1, 2 y 4 son absolutamente inadecuadas para el alojamiento de seres humanos. Estos módulos son espacios oscuros, húmedos, fríos, insalubres, llenos de basura, sin entradas adecuadas de aire y luz natural, en los que las aguas negras salen de los desagües a los pisos y las celdas, lo que además de ser antihigiénico, genera una atmósfera densa de olores nauseabundos. La propia infraestructura de estos módulos está totalmente corroída y desgastada, observándose hoyos y boquetes en las paredes y el piso de los pasillos. En esas condiciones de insalubridad se constató la presencia de personas portadoras de VIH".
- "La Comisión considera que tales condiciones de alojamiento en esos módulos del COMCAR son abiertamente contrarias al respeto de la dignidad inherente de todo ser humano, y por lo tanto, una clara violación al derecho a la integridad personal de los internos. Además de constituir un ambiente insalubre e inadecuado para los propios agentes de seguridad que deben ejercer sus funciones en esos espacios. Esas condiciones se agravan con el hecho de que el COMCAR posee un nivel de hacinamiento del 200%".
- "En atención a las anteriores consideraciones la CIDH recomienda al Estado uruguayo clausurar los módulos 1, 2 y 4 del COMCAR y trasladar a las personas allí alojadas a otros recintos donde se les garanticen condiciones dignas de reclusión. En la visita se constató que el grado de degradación de esas estructuras es tan avanzado que cualquier mejora o remodelación resultaría insuficiente (…)".
- (…) "Igualmente, llamó la atención de la Relatoría las deficientes condiciones de alojamiento en el Hogar Ser de Colonia Berro, cuyas estructuras fueron visiblemente concebidas para el encierro y no para la reeducación o reinserción de los adolescentes".
- "En atención a las consideraciones precedentes, la CIDH reitera que el Estado al privar de libertad a una persona se constituye en garante de sus derechos fundamentales, y asume el deber irrenunciable de garantizar sus derechos fundamentales, particularmente de sus derechos a la vida e integridad personal. Esto implica, en los hechos, que el Estado debe asegurar que los reclusos y reclusas vivan en condiciones dignas en las que puedan satisfacer adecuadamente sus necesidades básicas y que favorezcan las posibilidades de reinserción social (…)"
- (…)Otro punto de gran preocupación de la Relatoría es el uso generalizado de la prisión preventiva y por periodos de tiempo que muchas veces exceden de un plazo

razonable. En este sentido, aunque las cifras recibidas por la delegación de diversas fuentes varían, sí se observó que existe una práctica constante y sistemática de hacer uso de la prisión preventiva de forma automática, lo que naturalmente repercute en los niveles de encarcelamiento”.

- “De acuerdo con datos oficiales de la División de Estadística y Análisis Estratégico del Ministerio del Interior (actualizados al 30 de junio de 2011), del total de 9.067 reclusos, 5.908 serían procesados (65%) y 3.159 penados. Esta diferencia es aún más marcada en los establecimientos departamentales donde el porcentaje de procesados asciende a 71,8% del total de personas privadas de libertad”.
- (…) “la CIDH recomienda al Estado uruguayo realizar las reformas legales necesarias para limitar la utilización de la prisión preventiva, especialmente en el caso de los delitos no violentos y menos graves, y recurrir con mayor frecuencia a medidas alternativas o sustitutivas que no impliquen la privación de libertad. Pero sobre todo, insta al Estado a promover un cambio en la cultura y la práctica judicial establecidas, que produzca un verdadero cambio de paradigma en la concepción de la procedencia y necesidad de la prisión preventiva”.
- (…)“Durante las visitas a cárceles se constató que efectivamente el número de agentes destinados a las tareas de seguridad es insuficiente para el manejo apropiado de esos establecimientos; lo cual, además de tener efectos obvios en términos de seguridad, también afecta el libre desarrollo de otras actividades propias de la gestión penitenciaria. Además, la falta de una remuneración adecuada obliga a los agentes que laboran en las cárceles a desarrollar otras actividades en sus días francos, y los expone en mayor medida a recibir ilícitamente dinero de los propios reclusos o de terceras personas”.
- “… la CIDH recomienda al Estado sustituir progresivamente al personal policial destinado al servicio en cárceles por un cuerpo penitenciario especializado de carácter civil, y prestar atención a las condiciones laborales de los agentes encargados de la gestión penitenciaria. Para lo cual se insta al Estado a dar seguimiento a todos aquellos estudios y recomendaciones realizados por las instituciones técnicas correspondientes”.
- (…) “En el curso de las entrevistas realizadas a internos e internas adultos de los establecimientos carcelarios visitados que éstos señalaron consistente y reiteradamente que los defensores públicos asignados por el Estado para representarlos en sus causas no habían actuado con la debida diligencia en sus procesos. De hecho, la absoluta mayoría de los reclusos manifestaron no haber visto a sus defensores en muchos meses y algunos, en años”.
- (…)“… la Relatoría recibió información de fuentes oficiales acerca de otros problemas serios presentes en los cárceles de Uruguay, como el consumo generalizado de drogas especialmente en los principales penales del país, como COMCAR, el Complejo Libertad y Cabildo, en los que los niveles de consumo pueden alcanzar el 80% y 90%. De acuerdo con el Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario,

actualmente no existen en el país programas de salud pública, salvo algunas iniciativas incipientes adoptadas recientemente. Además, indicó que en algunas cárceles existirían verdaderas redes criminales o mafias que se dedican al tráfico de drogas y a la extorsión de reclusos, en las que estarían participando, tanto internos, como agentes del Estado".

- "También preocupa a la Relatoría la falta generalizada de programas de trabajo y estudio para los reclusos y reclusas, esta realidad además de ser constatada en las visitas a los centras penales, fue corroborada por el Comisionado Penitenciario quien señaló que el porcentaje de reclusos que realmente aprovecha estos programas ronda apenas el 20%. En este sentido, la Comisión reconoce los avances e iniciativas emprendidas en los últimos años por el Estado (p.ej. el desarrollo de chacras y huertas en varios establecimientos y el proyecto de Punta de Rieles) pero considera que es fundamental que se adopten las medidas necesarias para que cada vez sean más los presos que puedan acceder a estos programas y redimir su pena por medio del trabajo y el estudio, como se establece en el texto de la ley. De lo contrario se crea una situación de hecho en la que no se cumplen los fines de las penas privativas de la libertad de acuerdo con lo establecido en el artículo 5.6 de la Convención Americana".
- (…) "la CIDH toma en consideración que el Estado uruguayo ratificó el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (OP-CAT) el 8 de diciembre de 2005, y contempló la creación del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) por medio del artículo 83 de la Ley 18.446 (2008). Según información proporcionada por la Directora Adjunta de la Dirección de Derechos Humanos de la Cancillería, actualmente se está avanzando en la Reglamentación del MNP y su funcionamiento ya está previsto en el presupuesto del quinquenio (…)".
- " Finalmente, la Relatoría observó que actualmente no existen en Uruguay políticas públicas integrales con respecto a la gestión penitenciaria, por lo que corresponde al Estado, en función de los dispuesto en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, adoptar políticas públicas que incluyan, tanto medidas de adopción inmediata, como planes, programas y proyectos largo plazo; así como también, la adecuación de la legislación y el sistema procesal penal para que sea compatible con la libertad personal y las garantías judiciales establecidas en los tratados internacionales de derechos humanos, lo cual debe ser asumido como una prioridad del Estado que no dependa del mayor o menor interés que coyunturalmente pueda darle los gobiernos de turno, ni de los avatares de la opinión pública; sino que debe constituir un compromiso que vincule a todas las ramas del poder público, tanto el legislativo, como el ejecutivo y el judicial, como también a la sociedad civil, en el propósito de construir un sistema basado en la dignidad humana y que propenda por el mejoramiento de la sociedad y del Estado democrático de derecho"

Mujeres Privadas de Libertad: una mirada desde lo institucional 2011

Mesa de Trabajo sobre Mujeres Privadas de Libertad
Serrana Mesa (Coordinadora)[1]

Durante 2011 se han desarrollado una serie de procesos de cambio a nivel del sistema penitenciario, que resultan -en muchos casos- auspiciosos, pero sobre los que es complejo, e incluso apresurado generar una evaluación. Esto se debe justamente a que se trata de procesos en evolución, que requieren tiempo de maduración e implementación efectiva. Asimismo, se ve como altamente positivo que desde diversos espacios estatales vinculados al sistema penitenciario, se ha constatado la necesidad de la aplicación de perspectiva de género en las nuevas instituciones y en las instancias de formación de personal.

En lo que respecta a las mujeres privadas de libertad, se trata de una población en crecimiento. En el diagnóstico realizado por la Mesa de Trabajo sobre Mujeres Privadas de Libertad "*Mujeres Privadas de Libertad en el Uruguay"*[2]*,* se estableció que la población femenina recluida era de 370 mujeres; en 2011 son alrededor de 725 las mujeres que se encuentran privadas de libertad. Esta casi duplicación de la población femenina recluida (crecimiento que no se ha dado entre los hombres) requiere análisis e iniciativas específicas, ajustadas a esta nueva realidad.

Dado que en este espacio no resulta posible abarcar todos los aspectos vinculados a la situación de las mujeres privadas de libertad, especialmente por la diversidad de situaciones que se registran en los distintos departamentos y centros de reclusión del país, tomaremos como base a partir de la cual mostrar cambios operados y avances, los puntos presentados como **faltantes** por la Mesa de Trabajo sobre Mujeres Privadas de Libertad en el "Informe Derechos Humanos en el Uruguay 2010", de SERPAJ. Asimismo, se mencionarán algunos aspectos que consideramos necesario destacar, por su importancia estratégica en la mejora de la situación de las mujeres privadas de libertad.

[1]Este artículo fue redactado por Serrana Mesa, Coordinadora de la Mesa de Trabajo sobre Mujeres Privadas de Libertad cuyas organizaciones e instituciones integrantes son : Asesoría en Asuntos Penitenciarios del Ministro del Interior; Bancada Bicameral Femenina; ASSE, CLADEM, Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario; Comisión Especial de Género y Equidad de la Cámara de Representantes y Comisión Especial de Seguimiento de la Situación Carcelaria; COSPE; Defensoría de Oficio, Poder Judicial; Dirección de Derechos Humanos del MEC; Asesoría en Asuntos Penitenciarios y Género de la DNCPyCR; División de Género de la Int. de Canelones; División de Políticas de Género del Ministerio del Interior; EMAUS Nuevo París; Facultad de Psicología; INACRI; INAU; INJU; Inmujeres-MIDES; Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR; ONU Mujeres; Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados-INR; Programa de Salud de la Mujer y Género del MSP; RUDA; Secretaría de la Mujer de la Int. de Montevideo, Secretaría Nacional de Drogas/Junta Nacional de Drogas.

[2] Ver: *Mujeres privadas de libertad en Uruguay. Informe sobre las condiciones de reclusión*: http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/2071/1/mujeres.pdf

Los aspectos que se resaltaron como **faltantes** en el anterior Informe, fueron:

• Mayor homogeneidad en las intervenciones y aplicación de políticas a nivel nacional. Mayores recursos y alcances a la institucionalidad de género dentro del sistema.

A este respecto, a través de la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación, se trata de centralizar las políticas referidas a las personas privadas de libertad. Su accionar es incipiente aún, y requiere de una perspectiva de género que diferencie las intervenciones, adecuándolas a hombres y mujeres, como así a otros ejes de diversidad (edad, etnia, orientación sexual, etc.).

• Realización de investigaciones que den cuenta de las diversas realidades de las mujeres privadas de libertad de todo el país, para lograr la implementación de políticas adecuadas.

Se desataca aquí la investigación realizada como parte del Proyecto L "Situación de las mujeres privadas de libertad en el interior del país", a cargo de Psic. María Ana Folle y su equipo.

Se trata de una investigación cualitativa, desarrollada en los departamentos de Colonia, Durazno y Florida, donde se coloca el énfasis en la visibilización de las condiciones específicas de las mujeres privadas de libertad en el interior del país, y cuáles son los actores y actrices que tienen un rol relevante en la situación de estas mujeres, ya sea activamente o por omisión.

Es destacable también el trabajo de investigación y diagnóstico realizado en el marco del Plan Nacional contra el Racismo y la Discriminación. Uno de los componentes de este Plan, es el de discriminación a personas privadas de libertad y liberados y liberadas. El trabajo para esta área temática, a cargo de la Soc.Ana Vigna, incluyó instancias de trabajo con la Mesa de Trabajo sobre Mujeres Privadas de Libertad y mujeres de Cabildo.

• Lograr que las mujeres privadas de libertad accedan a empleos en todo el país, a través de convenios socio-laborales y de otro tipo, con perspectiva de género, en forma sostenida.

En este componente, se destacan algunos avances, sin embargo, estamos lejos de lograr el acceso al trabajo para todas las mujeres privadas de libertad que pretenden hacer uso de este derecho. Sin embargo, el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados ha realizado acciones a este respecto. Esta institución centraliza en la actualidad aspectos fundamentales como el trabajo, la educación y la cultura referidas a las personas privadas de libertad. Entre las distintas acciones desarrolladas respecto al acceso al trabajo de las mujeres privadas de libertad, se resalta el trabajo en cuadrillas mixtas en los departamentos de Canelones, Rocha y Maldonado, en el desmalezamiento de terrenos. Se ha avanzado también en el acceso a la educación.

En el mismo sentido, a través de la División Políticas de Género del Ministerio del Interior y de la Secretaría de la Mujer, en el marco del trabajo de la Mesa de MPL, se lograron convenios con la Junta Departamental de Montevideo y Tacurú, para trabajos puntuales con mujeres privadas de libertad.

No podemos dejar de remarcar que las acciones en este componente resultan aún insuficientes.

• Mayor cobertura de salud, mejorando la calidad de atención, abarcando todos los centros de reclusión del país.

Un avance en esta dimensión es que el Sistema de Atención Integral a las Personas Privadas de Libertad, actualmente se encuentre instalado en CNR y El Molino.

• Creación de "una cultura" de la importancia y necesidad de la aplicación de medidas alternativas a la prisión, así como la aplicación de la prisión domiciliaria en el último trimestre del embarazo y primeros 3 meses de lactancia materna.

Lejos estamos de lograr que esta cultura se haya constituido. A través de algunas acciones, por ejemplo, el trabajo en la elaboración de documentos, capacitación y advocacy, con el sustento de la "Declaración de San José y recomendaciones de la "Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos relativa al acceso a derechos de las personas penalmente privadas de libertad en Iberoamérica", se pretende avanzar en este sentido.

Resulta fundamental lograr la aplicación efectiva de medidas alternativas a la privación de libertad, más allá de no contarse con tecnologías de control para las personas que accedan a éstas.

• Avanzar en el acceso total a los derechos establecidos para personas privadas de libertad, por ejemplo separación entre mujeres penadas y procesadas; condiciones edilicias adecuadas en todos los centros de reclusión.

Destacamos en este componente el cierre del Establecimiento Correccional y de Detención para Mujeres *Cabildo*. Actualmente, las mujeres privadas de libertad de Montevideo, San José y parte de la población de Canelones se encuentran en el Establecimiento del Centro Nacional de Rehabilitación. Este nuevo centro cuenta con mejores condiciones edilicias y permitió la erradicación del hacinamiento. Se requiere ahora del desarrollo de políticas en todos los aspectos vinculados a la vida en este centro, para lograr que las mujeres, accedan a una mejora en todos los aspectos inherentes a la privación de libertad y logren una efectiva rehabilitación y/o inclusión.

Continúa pendiente la efectiva separación de las mujeres procesadas de aquellas que ya se encuentran condenadas, siendo éste un requerimiento fundamental, previsto en todos los documentos internacionales y la literatura sobre el tema.

Para finalizar, destacamos la transformación que se viene operando en lo que respecta al personal penitenciario, estando previsto el pasaje progresivo del personal policial al personal civil. Para la formación de este nuevo plantel, el INR diseñó un Curso de Capacitación dirigido a los recursos humanos requeridos por el Sistema Penitenciario, pertenecientes al Escalafón S, el cual incluye 3 categorías de operadores: 1, 3 y 5. En la actualidad, se encuentran en proceso de formación alrededor de 400 personas, de las cuales aproximadamente el 50% son mujeres. Dentro de la currícula del Curso de capacitación, se estableció un Módulo de Género, el cual consideramos traerá beneficios para el tratamiento y el relacionamiento del personal con las mujeres privadas de libertad. En este Módulo, se hace especial énfasis en las condiciones específicas y diferenciales de la privación de libertad de las mujeres. El Módulo estuvo -en el primer Curso desarrollado- a cargo de la Mesa de Trabajo sobre MPL, con apoyo de ONU

Mujeres e incluyó un convenio con Inmujeres del Ministerio de Desarrollo Social. Los temas abordados fueron género; violencia doméstica y de género; derechos y salud sexual y reproductiva. En el marco del trabajo con los operadores, se vio necesario el abordaje del tema drogas, para lo que se logró el apoyo de la Junta Nacional de Drogas a través del desarrollo de talleres y la entrega de materiales a los operadores.

A través de los elementos enumerados, se visualiza que la atención a las mujeres privadas de libertad ya no se considera de exclusiva competencia del Ministerio del Interior, lo cual constituye un avance por sí mismo. Se hace necesario que las instituciones se apropien de este tema y desarrollen acciones más profundas y ajustadas a las distintas realidades de las mujeres.

Datos estadísticos sobre mujeres privadas de libertad

Actualmente, ¿realiza estudios formales?			Total
SI	NO	s/d	
27.4%	70.7%	2.0%	100.0%

¿Consume algún psicofármaco?			Total
SI	NO	SD	
38.1%	58.6%	3.3%	100.0%

¿Actualmente, está trabajando?			Total
SI	NO	s/d	
26.3%	71.8%	2.0%	100.0%

¿Accede al ginecólogo en caso de necesitarlo ante una urgencia?				Total
SI	NO	NC	SD	
135	492	0	32	659
20.5%	74.7%	.0%	4.9%	100.0%

¿Accede al ginecólogo para controles periódicos?				Total
SI	NO	No corresp.	s/d	
41.0%	54.0%	.0%	5.0%	100.0%

¿Accede al ginecólogo para controles de embarazo?				Total
SI	NO	NC	SD	
22.5%	72.5%	.0%	5.0%	100.0%

Fuente: Encuesta a mujeres privadas de libertad en el marco del proyecto **EIDHR/127929/2009/214-106 "Hacia una política de Estado en privación de libertad. Diálogo, recomendaciones y propuestas"**; SERPAJ y OSJ con el apoyo de la Unión Europea.

Aportes para el diseño de una matriz socioeducativa integral no formal en el sistema carcelario uruguayo

Adrián Arias y Marcelo Morales[1]

Introducción

La **Fundación Entre Todos** convocó en el año 2010 a una serie de seis encuentros con el nombre de *"Espacio de Articulación para el Ámbito Carcelario"* procurando acercarse a una mirada global que partiera desde la situación actual hacia un estadio deseado, capaz de reconocer una serie de líneas temáticas que conformase una futura agenda de trabajo.

Una de las líneas que emergió con más fuerza es la de la centralidad de la educación en estos procesos, tanto como posibilitador de nuevas subjetividades como de integrador a nivel social.

En el año 2011, desde el mismo formato abierto, se convoca a diversas personas e instituciones a conformar un Grupo de trabajo, a los efectos de generar debate y pensamiento sobre esta temática. Participan del mismo: Alternativa Solidaria, Fundación Entre Todos, INJU, Ministerio de Educación y Cultura (Área de educación no Formal), Naciones Unidas, Experiencia Piloto Unidos en la Acción: Proyecto L (PNUD), Patronato de Encarcelados y liberados, SERPAJ, UNESCO Educación y Universidad Católica.

Se presenta a continuación una serie de propuestas y nudos concretos que surgieron del trabajo realizado por el Grupo de trabajo, con el cometido de colaborar en el diseño de una matriz socioeducativa integral referida a las personas privadas de libertad y su entorno.

El Documento Final surgido del Grupo de trabajo fue entregado a las autoridades carcelarias y presentado en el Seminario "Cárceles en el Uruguay" realizado el 20 de octubre de 2011.

Entre los **aspectos centrales del Preámbulo del Documento Final** queremos destacar que, si logramos ofrecer condiciones dignas para la vida de las personas privadas de libertad y las otras personas que transitan por espacios de reclusión, estaremos en condiciones de ofrecer propuestas educativas de calidad.

Sin embargo, a lo largo de los encuentros de trabajo, una constante en el diálogo fue la constatación de las condiciones infrahumanas en las que viven las personas priva-

[1] Adrián Arias es Trabajador Social y Marcelo Morales es Educador Social. Ambos son miembros de la Fundación Entre Todos y fueron los moderadores del Grupo de trabajo para el diseño de de una matriz socioeducativa integral en el sistema carcelario.

das de libertad. Esto nos llevaba una y otra vez a pensar sobre la viabilidad de la implementación de una propuesta socioeducativa. El hambre, el frío, el hacinamiento, las condiciones permanentes de violencia, la mortificación a las personas que asisten a la visita, la corrupción, por nombrar algunos ejemplos, parecen imposibilitar todo pensamiento más allá de la superación de esta situación.

Con todo, consideramos que la educación no formal puede generar un espacio de interrogación, conocimiento y experiencia para el individuo. A través de actividades culturales, a menudo desconocidas por los detenidos, estos espacios les ayudan a recobrar y reconstruir motivaciones, emociones, proyectos... Éstas son también una ocasión para reencontrar personas de la sociedad civil y de este modo (re)establecer cierto vínculo con el mundo exterior.

En el Documento Final, **el aporte** que definió el Grupo de trabajo **para la elaboración de una matriz socioeducativa integral** referida a las personas privadas de libertad y su entorno, se articula en base a 3 líneas:

§ Línea 1 | El Centro de reclusión: estrategias de intervención socio educativa

Las acciones en las que se articula esta Línea implican:

Planificación conjunta de actividades con referentes y responsables de diferentes espacios educativos dentro de la cárcel (talleristas, maestras, operadores, guardias, etc.). Esto permitirá partir de lo existente en la cultura y la cotidianeidad de cada institución para construir un horizonte visible para todos.

Desarrollo de actividades educativas diferenciadas con un eje común que atraviese las distintas propuestas contemplando la visión de futuro, la perspectiva de egreso pero también información actualizada.

Espacios de formación para funcionarios. (Formación concreta para el manejo de situaciones cotidianas).

Espacios de trabajo con directores de las diferentes áreas. (que la cárcel tenga un "proyecto de centro" con cierto nivel de impacto en la sociedad –puede ser la construcción o reconstrucción de espacios colectivos o no, pero tienen que ser cuestiones visibles y necesarias)

§ Línea 2 | Líneas pedagógicas para evaluar la dimensión educativa

Entendemos que al menos diez puntos resultan básicos a la hora de pensar una propuesta de educación no formal para el ámbito carcelario. Estos puntos recogen los elementos desarrollados e intentan establecer una serie de énfasis comunes. Proponemos que la matriz socioeducativa para el sistema carcelario se encuentre:

1. Centrada en los Sujetos. La matriz socioeducativa debe estar pensada para el trabajo con diferentes actores en el sistema carcelario. La persona puede cambiar pero

hay tendencias implícitas en la cotidianidad de la institución que la determinan, coartando otros posibles, instalando repeticiones ritualistas que median las relaciones humanas. La posibilidad de constituirse como sujeto de la educación, es decir, como alguien que elije ocupar un lugar depende en gran medida de lo valioso de lo que se oferta.

2. Piense la experiencia del tiempo y su devenir. En la rutina carcelaria, hay pocos sucesos, el tiempo se arrastra vacío, sin nuevas experiencias, el resumen de cada día es «un día más, un día menos» para las personas privadas de libertad. Afuera suceden y suceden cosas, un día contiene muchos acontecimientos, se viven experiencias múltiples que van dejando huella. Lo a-temporal ha sido hasta ahora el propio sistema carcelario; no es que se expropie el tiempo solo a las personas privadas de libertad sino a la institución como un todo, a todos sus componentes, a todos sus integrantes: está en un tiempo detenido. Se incluye la perspectiva de futuro a la institución, exigiendo la construcción de un proyecto de centro que luego se refleje en la globalidad de las actividades socioeducativas.

3. Aborde oportunidades identitarias. La intervención socioeducativa debe generar propuestas de construcción identitaria múltiple, y acompañar los procesos de des-identificación necesarios para una nueva construcción. La oferta tiene que ser múltiple y simultánea a efectos que pueda acompañar los procesos y las crisis de los participantes en sus fases de identificación y des-identificación, además, debe tener un encuadre que permita la entrada y salida voluntaria de parte de los participantes, promoviendo la realización de contratos educativos.

4. Ofrezca contenidos múltiples de calidad que incluyan a los diversos actores involucrados. La oferta educativa debe ser una propuesta de calidad, que realmente brinde diversas oportunidades y que sea realizada con respeto hacia el otro. Una oferta socioeducativa debe asegurar:

• Presencias personales, que mantengan su característica de alteridad, como sujetos prestadores de identidad diversa a las dominantes en el ámbito carcelario.

• Prevenir y evitar los procesos de mimetización con el binomio de lazo único existente, al que son ambientalmente empujados quienes participan de la oferta socioeducativa.

• Que se instale la confianza entre quienes sostienen la oferta y quienes participan de la misma en cuanto a la posibilidad real de que todos accedan al mismo nivel de desarrollo.

• Provocar y sostener la generación de sentido de la tarea en quienes sostienen la oferta socioeducativa, de modo de evitar la burocratización de las intervenciones y la desmotivación de los prestadores.

5. Trace lazos sociales significativos. Afuera y adentro deberían ser un entramado a tejer desde una perspectiva socio educativa. Estos lazos significativos deben estar presentes y ser a su vez abordados de manera de que su afectación esté en clave al proyecto

que se procura establecer con los sujetos. La presencia de varios “afueras” en ese “adentro”, opera a su vez como garante y tensión en la relación de vínculo único que se establece entre los presos y los guardias.

6. Asuma la integralidad de la perspectiva educativa. Entendemos por educativo todo aquello que produce humanidad, en toda la dimensión que esta afirmación implica. Atender lo educativo es a su vez atender los aspectos de seguridad, violencia, vinculación con el entorno y con los diversos actores involucrados en el sistema carcelario. No se trata de una yuxtaposición o suma cuantitativa de sus partes sino de una integración e interrelación de las mismas desde la unidad de la persona.

7. Asuma tensiones propias de la educación en este contexto. Reconocer que existen es el primer paso para poder abordarlas pero ¿cómo hacerlo? El trabajo a diferentes niveles permite tener una perspectiva más integral sobre tensiones y posibles caminos de resolución. En principio, la creación de espacios de trabajo con una finalidad formativa puede dar respuesta a muchas de las tensiones que hoy cada actor afronta de manera individual.

8. Reconozca la complejidad de las operaciones que produce el sistema. La cárcel es un mecanismo más, dentro de una compleja operación social de exclusiones y desafiliaciones. Ignorar esto impediría que las propuestas que se piensen, partan de un enfoque político y filosófico crítico, capaz de incorporar estas dimensiones a los abordajes educativos. Reafirmamos la necesidad de instalar un proceso participativo, que permita recoger la voz, la experiencia y el saber de quienes están directamente involucrados.

9. Plantee la relación seguridad - confianza. La propuesta socioeducativa debe acompañar el proceso de manejo de la incertidumbre, al interior de un sistema carcelario que implica el control total. Por ello, su encuadre deberá dar determinadas certezas y, a su vez, abrirse a incertidumbres que provoquen la búsqueda y el aprendizaje, rompiendo con el binomio control - evasión del control generado por la dinámica del propio sistema.

10. Se enmarque desde una perspectiva de proyecto. Pensar lo educativo implica entenderlo en clave de proyecto, en el sentido de establecer una intencionalidad mediada a través de ciertos itinerarios que habiliten que lo esperado sea posible.

§ Línea 3: construcción de escenarios de debates

1. Sería necesario realizar un estudio (investigación – acción) en el que sea posible relevar la mirada de los involucrados con el propósito de reconocer los nudos temáticos que supongan una profundización.

2. Plantear un debate amplio sobre la Misión del Sistema Carcelario, el impacto social deseado y la metodología.

Cambios estructurales en la asistencia de salud carcelaria

Guillermo Cardozo Techera[1]

Mientras a fines de mayo pasado, la Organización de Naciones Unidas (ONU) felicitaba a nuestro país por haber vaciado los módulos conocidos como «las latas», al mes siguiente, enfermeros advertían deficiencias en la cárcel de *Punta de Rieles*. Juan Parada, dirigente de la Asociación de Funcionarios de ASSE (Afasse), denunció que los enfermeros trabajan 18 horas al día sin respaldo médico ante una emergencia. De acuerdo al convenio marco firmado en 2008, la Administración de Servicios de Salud del Estado *(ASSE)* se hace cargo del Instituto Nacional de Rehabilitación *(INR)*, figura que comprende a todos los centros de reclusión del país. En noviembre de 2011, solo cinco cárceles eran asistidas por ASSE. En el *Penal de Libertad,* aún existe un servicio médico híbrido con profesionales del Estado y algunos pocos del Servicio Médico Penitenciario (SMP). Estamos ante un sistema carcelario obsoleto y dos formas de asistencia médica que coexisten. Finalmente, el derecho a la salud de las personas privadas de libertad que históricamente se ha visto relegado por la seguridad, vislumbra cambios.

La salud en el marco de la crisis del sistema carcelario

La mentada crisis del sistema carcelario, tiene larga data; sin embargo, fue la voz de un experto internacional, el ex Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Tortura, Manfred Nowak, quien logró colocar en la agenda pública, la gravedad de la misma.

El colapso es sin lugar a dudas, de carácter integral: infraestructura ruinosa, insuficiente, inadecuado y escasamente formado personal penitenciario, servicios deficitarios y hacinamiento crónico, que agudiza el impacto de las deficientes condiciones señaladas.

El acceso de las personas privadas de libertad a la atención de salud, es uno de los elementos nodales a la hora de pensar la reforma penitenciaria que fuera iniciada durante la administración del Dr. Tabaré Vázquez, y lleva adelante el actual gobierno.

En agosto de 2008 y luego de la declaración de estado de "emergencia humanitaria" en los centros, se firma un convenio marco entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud Pública el cual, entre otras cosas, plantea la creación de un sistema de salud integral cuyo servicio será prestado por ASSE, en lugar del Ministerio del Interior (MI). Por lo tanto, los médicos y enfermeros del Servicio Médico Penitenciario (en adelante SMP) serán paulatinamente suplantados por personal de ASSE.

[1] Próximo Licenciado en Ciencias de la Comunicación (2012), especializado en Periodismo escrito, fotografía y producción radial y audiovisual.

Anteriormente al convenio marco, la atención de salud en los establecimientos penitenciarios era gestionada por el SMP. Dicho servicio consistía en una guardia médica que prestaba funciones en cada establecimiento de reclusión.

El SMP surgió del Hospital Penitenciario que funcionó en las instalaciones del *Penal de Punta Carretas* y, cuando éste dejó de existir, también dejó de funcionar el hospital como tal. En el caso de las cárceles dependientes de las Jefaturas Departamentales de Policía, la asistencia médica es prestada por médicos policías pertenecientes a cada Jefatura.

Sanidad policial depende de la Dirección Nacional de Sanidad Policial, bajo la órbita del Ministerio del Interior.

En julio de 2010 se aprobó la Ley de Emergencia Carcelaria con la cual el Parlamento votó una partida presupuestal excepcional para el sistema carcelario. A fines de 2010, SAI-PPL[2] empieza a trabajar en el *Centro Nacional de Rehabilitación de Punta Rieles* y la cárcel *El Molino* (para mujeres reclusas que viven con sus hijos).

El 1° de enero de 2011, con la aprobación de la Ley 18.719, de Presupuesto Nacional 2010 - 2014, el nuevo gobierno crea el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR). De ahí en adelante, y en un ejercicio de transición paulatina, el INR tendrá a su cargo todas las cárceles del país. Esto permitirá aplicar criterios de ejecución de políticas penitenciarias uniformes a nivel nacional. En concordancia con el convenio marco firmado en 2008, ASSE se hace cargo de la asistencia médica del INR.

En noviembre de 2011, *COMCAR, El Molino, el Centro Nacional de Rehabilitación (CNR) y Punta de Rieles* son asistidos por SAI-PPL (ASSE). No así en el *Penal de Libertad* dónde el servicio es híbrido, ya que ASSE ingresó en la tercera semana de setiembre de 2011 y aún persisten algunos profesionales del SMP.

Opiniones desencontradas enriquecen la discusión y permiten ampliar la visión sobre este tema. El Dr. Danilo Rodríguez, encargado de la Dirección Técnica de los Servicios Penitenciarios manifiesta que “es una utopía la compatibilidad entre salud y seguridad”. Para lograr una asistencia que se acerque a la ideal, se debería “dejar de priorizar la seguridad, porque a seguridad óptima, asistencia sanitaria sub-óptima”, explicó quien fue funcionario permanente de la salud en el *Penal de Libertad* por más de 15 años. Por otro lado, Gregorio Acosta, Coordinador Operativo de ASSE, quien al momento de la entrevista estaba coordinando la policlínica en *Punta de Rieles y* ex coordinador de *COMCAR*, argumentó que la seguridad se debe respetar pero sin priorizarla, para poder cumplir el mandato primario que es brindar asistencia sanitaria. “No nos interesa si la persona es peligrosa o no, el derecho sanitario está vigente así que nosotros nos encargamos de atender”.

Por otro lado, Ana Juanche, Coordinadora del Servicio de Paz y Justicia en América Latina (SERPAJ-AL) y Coordinadora del área de Seguridad ciudadana y Sistema carce-

[2] Sistema de Atención Integral a las Persona Privadas de Libertad. Funciona en la órbita de ASSE.

lario de SERPAJ Uruguay, manifiesta que la realidad de las cárceles en nuestro país "no se condice con lo que debería ser el marco regulatorio desde el precepto constitucional de que las cárceles nunca servirán para mortificar si no para rehabilitar" y agregó que "a veces el miedo a revueltas o a romper con los protocolos de seguridad impiden incluso el aseo diario; a modo de ejemplo, en el *Penal,* hasta hace dos meses se bañaban con un tarro, cuando hay un sector con duchas instalado, que está inoperativo por argumentos de 'seguridad intra-módulos'".

SAI-PPL vs. SMP

La sustitución de un servicio médico por otro tiene como objetivo mejorar la asistencia. El Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, Dr. Álvaro Garcé opina que "La asistencia a nivel general es mala. Tiende a ser mejor cuando hay médicos de ASSE porque no están sometidos a jerarquía. (…) La cárcel está a cargo de la Policía y se relegan otros aspectos como ser la salud. El médico del SMP depende de una jerarquía y eso no es conveniente".

El Dr. Roberto Feher, Asesor Médico del Comisionado Parlamentario, quien le acompaña en las inspecciones semanales a los centros de reclusión, también mencionó que la principal diferencia es "que el médico de ASSE no está sujeto a la autoridad policial y le permite mayor libertad de acción". Luego dijo que "los médicos que dependen del MI no son proactivos y muchos no van a trabajar, dejando al enfermero a cargo".

Por su parte, el Dr. Danilo Rodríguez informó que el médico tiene independencia profesional absoluta y es él quién decide en esta materia. "El médico policía conoce y colabora con la seguridad", describió. También dijo que "si entendemos que un golpe en la pierna no hace falta de una radiografía y se cura con aspirina y hielo, no vamos a sacarlo para disminuir la seguridad del establecimiento, pues puede significar poner en peligro la vida de muchas personas". Durante la entrevista en el *Centro Nacional de Rehabilitación de Punta Rieles*, Acosta dijo que no cree que haya diferencias entre los médicos pero que es verdad que un servicio es de orden vertical, mientras que el otro se rige de manera horizontal. También recordó que "hay que ver las necesidades del centro antes de afrontar la responsabilidad para hacerse cargo del lugar".

La información recogida a través de los entrevistados coincide en que las quejas recurrentes tienen que ver con los traslados que no se realizan desde los módulos para la atención o bien en enfermerías, o bien en los hospitales correspondientes.

Manfred Nowak en su informe opinó que los reclusos tienen un acceso limitado a los servicios médicos. Con respecto a esto, el Dr. Rodríguez dijo que por culpa de las altas normas de seguridad es que se dificulta la atención. La dinámica es: "primero el recluso tiene que pedir al llavero para salir al médico. El policía que custodia, equivocado o no, toma la decisión y todo esto enlentece la atención". Igualmente se están

buscando formas de resolver este aspecto: "una solución es que un enfermero recorra el establecimiento celda por celda y sea él quien decida".

Feher opina que es viable ver a todos los reclusos pero para eso es necesario programar con antelación las consultas. Otra opción es que los médicos atiendan dentro del módulo para que los presos "no tengan que pasear y que pidan asistencia los que de verdad necesitan", aportó. Acosta dijo que la modalidad planteada por el Asesor Médico del Comisionado ya se ha llevado a cabo con éxito. En cuanto a este tema, Anibal Trillo, Director Interino de Unidades Especializadas de ASSE, opinó que el recluso identifica al equipo de salud como algo positivo. "El tema es traer personal nuevo y que no esté 'contaminado' con el sistema penitenciario", agregó, refiriéndose a los nuevos médicos y especialistas que son contratados por ASSE y que forman parte de SAI-PPL.

Tabaré Martínez, Director Adjunto del SAI-PPL, esbozó algunos planes, como la intención de construir un centro de salud como el de *COMCAR* pero en *Libertad*, y mantener dos guardias, una dentro del edificio y otra en la policlínica. A su vez, "hay que empezar a construir los equipos de salud integral cada 300 reclusos".

La salud en tres cárceles metropolitanas

Tras varios intentos fallidos, desencuentros con las autoridades y burocracia interminable, conseguí adentrarme en tres cárceles de la zona metropolitana *Centro de Reclusión La Tablada*, *Cárcel de Mujeres (Cabildo)* y *Centro Nacional de Rehabilitación de Punta Rieles*.

La Tablada

El *Centro de Reclusión La Tablada*, de mínima seguridad, tiene una enfermería. Allí entrevisté al enfermero de guardia, el sargento Fredy Vanega. "Trabajamos sin problemas y hay respeto mutuo con el recluso, esta cárcel es particular porque son pocos y andan más libres".

Como no hay psicólogos en *La Tablada*, "muchas veces el médico ejerce ese papel que permite la descontracturación de la situación". "La asistencia médica y el consultorio son un punto neurálgico de la cárcel y el tiempo dedicado a un recluso es fundamental para alivianar las tensiones diarias", agregó. Al terminar la charla y antes de acompañarme intramuros, me advierte que "es necesario un entrenamiento para poder trabajar acá, uno debe saber cómo tratar a un recluso".

En la entrevista con el recluso J.A. declaró que llevaba 11 años en prisión y pasó por varios centros. Fue trasladado del *Penal de Libertad* hacia *La Tablada* cuando sucedió el motín de 2002. "Me vine para evitar problemas y cuidar mi seguridad", dijo.

Al principio sus comentarios sobre la atención médica fueron buenos, pero al recordar el *Penal* su opinión varió. "En *Libertad* la atención fue muy mala (…) Si me dolía

el riñón me daban aspirina". Asimismo, contó que tiene una bala dentro de su cuerpo y "hace dos años que espero un examen".

Una publicación del Sindicato Médico del Uruguay titulada *La salud entre rejas: la atención sanitaria en la cárcel* en su capítulo *Sida y Cárceles* expresa que "a todos los presos a su ingreso se le realizará un examen médico general y un cuestionario específico a fin de detectar la posibilidad de conductas de alto riesgo"[3]. J.A. comentó que hace ya un tiempo que le hicieron un examen de sangre. "Si pido me hacen, pero a veces no te informan del resultado", aseveró. Según la encuesta realizada por SERPAJ, el 57% de los reclusos dijo no haber sido examinado al ingresar a *La Tablada*.

Los exámenes preventivos de ingreso son importantes para conocer la situación de salud de la persona privada de libertad. El Dr. Rodríguez contó que hace algunos años, efectuar examen de VIH, VDRL, control de vacuna antitetánica, era difícil. En *Penal de Libertad*, los policías no esperaban por la revisación clínica cuando ingresaban más de 10 reclusos nuevos. Incluso la inexistencia de laboratorios que recibieran en tiempo y forma la sangre para analizar, impedía esta forma de prevención. La encuesta de SERPAJ arroja que el 92% dijo no haber sido examinado al ingreso en el *Penal de Libertad*.

Por otro lado, La Organización Mundial de la Salud (OMS) redactó directrices, en 1993, sobre la infección de VIH SIDA en las prisiones. Algunos principios generales dicen que "todos los presos tienen derecho a recibir atención de salud, incluyendo medidas preventivas, equivalentes a aquellas disponibles en la comunidad sin discriminación, particularmente en relación con estado legal y nacionalidad"[4]. Los médicos entrevistados mencionaron que los penitenciarios reciben métodos profilácticos pero por falta de educación o por la necesidad de cambiarlos por drogas o alimentos no los usan.

Cabildo

El Dr. Rodríguez acercó algunos datos estadísticos que posteriormente fueron confirmados por la doctora de guardia. Un promedio habitual, tomando el total de 350 reclusas, expresa que el 74% de la población consume psicofármacos.

En general, el número de asistencias que no corresponden a patologías psiquiátricas es de 20 contra un total de 650 consultas diarias. Rosita Bruno, doctora de la cárcel de mujeres, explicó por qué la necesidad de *canicas*. "El problema es que la mayoría ingresa con problema de drogas, entonces tienen elevado el umbral para aceptar la medicación analgésica", afirmó. Con respecto a los tratamientos de prevención dijo que "a la entrada se les hace VIH y VDRL a las reclusas nuevas y sobre todo intenta-

[3] *La salud entre rejas: la atención sanitaria en la cárcel;* Edición del Sindicato Médico del Uruguay, 2007.

[4] Directrices de la Organización Mundial de la Salud de 1993 sobre la infección por VIH y SIDA en las prisiones, Anexo 1; en *El VIH en los establecimientos penitenciarios, edición para América Latina*, 2003.

mos inculcar hábitos de higiene". En este tema, la encuesta por SERPAJ arroja que 52% de reclusas fueron revisadas al entrar a la cárcel. Con respecto a la necesidad de materiales y la comodidad para trabajar, Bruno contó que a veces faltan y da el ejemplo del balón de oxigeno que está vacío y que "el repuesto está para retirar pero no se levanta". Refiriéndose a los traslados, "el servicio muchas veces se coordina pero luego no hay móvil o la reclusa no quiere ir". Juan Balagan, enfermero, agregó que el lugar está viejo y en ruinas y mientras señala el techo dice que "las ventanas no tienen vidrio, la cisterna está rota, pero la gente de logística tiene otras prioridades".

Punta de Rieles

El *Centro Nacional de Rehabilitación de Punta Rieles* (ubicado por el Camino Punta de Rieles, a 3 km de Camino Maldonado) es el denominado *modelo*.

Allí conversé con J.P.; le pregunté si era difícil atenderse; enseguida contestó que más difícil era cuando estaba en *COMCAR*. "Allá solamente me daban pastillas y coordiné una operación pero nunca salió (…) me tuve que cortar para que me atendieran", contó. "Acá llegué y al mes me operaron".

En *COMCAR* el promedio de personas que vive en una única celda (cuyo tamaño es de aprox. 3 mt. x 4 mt.) oscila entre seis y siete. El 25% de los presos recibió examen de salud al ingresar.

Corolario

La salud se compone de varios factores. Para detectar el nivel de la asistencia sanitaria en los centros de reclusión, no basta con entrevistar a los actores que forman parte del mismo, pues son muchas las variables influyentes. La OMS, en su Constitución de 1946[5], define a la salud como "el estado de completo bienestar físico, mental y social" del individuo.

El Dr. Danilo Rodríguez tuvo la oportunidad de visitar una cárcel modelo en Chile y opinó que la diferencia está en la clasificación primaria que permite decidir bajo qué tipo de seguridad estará el recluso. "Una correcta clasificación permite trabajar con esos presos en regímenes progresivos", agregó.

Por otro lado, Eduardo Bonomi, Ministro del Interior, durante la asunción de nuevas autoridades del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados en agosto de 2010[6], manifestó que "el descongestionamiento (…) y clasificación de los reclusos permitirá llevar adelante políticas de rehabilitación y prevención".

[5] *Constitución de la Organización Mundial de la Salud-* http://www.who.int/governance/eb/constitution/es/

[6] Discurso de Eduardo Bonomi, Ministro del Interior, archivo de audio de 12 min. 35 seg. en http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/audionet/2010/08/08_2010.htm

Se espera que con la reforma integral, tanto social y educativa como sanitaria, que se propone desde varias esferas, se logre un cambio profundo en las condiciones de vida de la población carcelaria. Porque las personas privadas de libertad son miembros de una comunidad, son parte del pueblo uruguayo, es que esperamos entonces que no haya -como en el pasado reciente- categorías de ciudadanos, donde unos sean dignos de protección y otros sean tratados como aquellos de quienes protegerse. Por tanto también se espera que un futuro cercano, como dice el artículo 26 de la Constitución de la República: "en ningún caso se permitirá que las cárceles sirvan para mortificar".

Litigio y Cárceles
Una aproximación a la realidad del sistema penitenciario

Gianina Podestá Vallejo[1]

Introducción

El litigio estratégico como instrumento esencial para la protección y promoción de los Derechos Humanos si bien no es reciente, dado que encuentra sus orígenes en las primeras acciones promovidas en la región en la década de los '70[2], no es una estrategia común de la mayoría de las organizaciones de derechos humanos.

Esta tarea desarrollada por algunas organizaciones de DDHH, entre las que se se encuentra desde hace años la FJD-OSJ (Fundación Justicia y Derecho – Observatorio del Sistema Judicial), implica el litigio de casos "testigo" (*o leading cases*) tanto en foro interno como internacional[3]. Acciones que junto con otras estrategias (cabildeo, educación, etc.) permiten, por un lado, la identificación de prácticas institucionales o políticas públicas vulneradoras de DDHH, y por otro -parte fundamental de una lógica de trabajo coordinada- la incidencia efectiva de la sociedad civil en materia de elaboración, diseño e implementación de políticas públicas con un enfoque de DDHH.

En este artículo se intentará presentar las acciones más importantes que se han desarrollado en el marco del proyecto *"Hacia una política de Estado en privación de libertad: diálogo, recomendaciones y propuestas"*[4] co-ejecutado por SERPAJ y la Fundación Justicia y Derecho, que conforman a su vez un testimonio vigente de la situación actual del sistema penitenciario en general. Consecuencia del referido proyecto se llevó a cabo el litigio de varios casos paradigmáticos, que permitieron personalizar y visibilizar de manera ejemplar la violación sistémica de los derechos humanos de las

[1] Abogada; Coordinadora de la Clínica Jurídica del Observatorio del Sistema Judicial de la Fundación Justicia y Derecho. La autora agradece al Dr. Javier M. Palummo, Coordinador General del Observatorio del Sistema Judicial -Fundación Justicia y Derecho, por su inestimable colaboración.

[2] Abregú,Martín. *Derechos Humanos para todos: de la lucha contra el autoritarismo a la construcción de una Democracia inclusiva - Una mirada desde la Región Andina y el Cono Sur*. Disponible en; http://www.surjournal.org/esp/conteudos/getArtigo8.php?artigo=8,artigo_abregu.htm

[3] Estas tareas se desarrollan en el marco de la Clínica Jurídica de DDHH del OSJ-FJD (Observatorio del Sistema Judicial- Fundación Justicia y Derecho). La misma se encuentra conformada por estudiantes y egresados de las distintas Universidades y tiene como fin primordial promover activamente el efectivo cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Más Información en: http://observatoriojudicial.org.uy/clinica-juridica/

[4] Proyecto EIDHR/127929/2009/214-106, financiado por la Unión Europea.

personas privadas de libertad, así como identificar claramente las responsabilidades en cada instancia.

Cabe puntualizar que los casos fueron seleccionados de acuerdo al grado de importancia que según el criterio de los especialistas revestían, y se analizaron y ejecutaron en base a nueve ejes de trabajo entre los que se tuvieron en cuenta: la temática del caso (tratando de combinar casos que refirieran a violación de derechos humanos en adultos, mujeres y niños); la finalidad perseguida; la tarea de investigación previa; la evaluación de las posibles acciones a desarrollarse; tareas de cabildeo; identificación de posibles alianzas; comunicación estratégica y litigio propiamente dicho.

Acciones emblemáticas desarrolladas

Cumplimiento de condenas relativas a penas de la justicia penal juvenil en calabozos de Seccionales Policiales[5]

La acción tuvo por objeto poner en conocimiento de la Justicia el hecho de que dos jóvenes habían sido trasladados desde un centro de detención hacia una Comisaría en Montevideo, en virtud de una solicitud del entonces Gerente de SEMEJI y la Directora de Hogares Cerrados, por una supuesta situación de hacinamiento en el primer centro.

En el entendido de que las comisarías de policía son centros concebidos para detenciones transitorias, que no cuentan con la infraestructura ni los servicios básicos para asegurar condiciones dignas de detención y por cuanto además, el personal policial no está preparado para cumplir con la función de custodia de detenidos la cual corresponde a servidores públicos capacitados para la custodia y tratamiento de personas privadas de la libertad, luego de realizada la visita a la comisaría en que se encontraban, el16 de julio de 2010 se decidió la iniciación de dos procedimientos judiciales. Uno ante los Juzgados Letrados de Adolescentes solicitando un cese o sustitución de medida en subsidio respecto de cada joven, y por otro la interposición de un recurso de Habeas Corpus ante el Juzgado Letrado en lo Penal de Montevideo correspondiente.

En ambas acciones se destacaban además del cumplimiento de los requisitos procesales de procedimiento, el hecho de que las condiciones en que se estaba desarrollando la detención constituían sin más, una hipótesis evidente de trato cruel inhumano y degradante, además de violar el principio de especialidad de la Justicia Penal Juvenil.

[5] Sobre Sistema Penal Juvenil consultar: *Justicia Penal Juvenil. Realidad perspectivas y cambios en el marco de la aplicación del CNA en Maldonado Montevideo Paysandú y Salto*. FJD-Unicef. 2010; *Discurso y Realidad. Segundo Informe de aplicación del CNA en Maldonado Montevideo y Salto*. OSJ-Unicef 2009; *Privados de Libertad. La voz de los adolescentes*. OSJ- Unicef. 2007; *Discurso y Realidad. Informe de aplicación del CNA en Maldonado Montevideo y Salto*. OSJ-Unicef 2006. Disponibles en http://observatoriojudicial.org.uy/

La privación de libertad durante 23 horas de continuo, sin salidas, ni patio, en calabozos húmedos sin suficiente luz ni abrigo, la sujeción a la voluntad de los funcionarios para poder ser trasladados para realizar sus necesidades fisiológicas, bañarse en otras dependencias de INAU, eran algunas de las características que se resaltaban a la Justicia respecto de las condiciones en que se estaba llevando a cabo la detención.

Si bien el recurso de Habeas Corpus fue desestimado por la Justicia Penal de Adultos sin expresar motivos, contrariamente, en forma inmediata, el Juzgado Letrado de Adolescentes de 2º turno dispuso el traslado inmediato de la Seccional Nº 13 al "Hogar Puertas" de INAU y convocó a audiencia, lográndose en tal instancia, en ambos casos una sustitución de medidas.

Medida Cautelar ante la CIDH por situación en Cárcel Dptal. de Rocha

El segundo de los casos más relevantes es el que comprendió una Solicitud de Medidas Cautelares ante la CIDH, respecto de las condiciones en que se venía desarrollando la privación de libertad en la Cárcel Departamental de Rocha.

Como resultó de público conocimiento, el 8 de julio de 2010, el incendio ocurrido en la cuadra 2 de la Cárcel Dptal. de Rocha, a consecuencia aparente de la caída de un calentador encima de ropa y/o frazadas de los reclusos, tuvo como resultado 8 heridos graves y 12 fallecidos.

Previamente, el 1 y 2 de julio de 2010, en el marco de las actividades de monitoreo de lugares de detención que realizaran SERPAJ y el OSJ, se había advertido acerca de las precarias condiciones de habitabilidad que revestía dicho centro, tanto materiales como relativas a la ausencia de medidas preventivas que ponían en riesgo entre otros, la integridad personal y la vida de la población reclusa.

En consecuencia, luego del siniestro, y teniendo en cuenta que dicho centro tenía el nivel más alto de hacinamiento del país[6], que las irregularidades y precariedad de las conexiones eléctricas, la escasez de tomacorrientes y la extensión "casera" del cableado, junto a la subdivisión de los espacios con tabiques improvisados con frazadas y alambres, las paredes y techos con profundas humedades y revoques caídos, eran comunes a todos y cada uno de los y las reclusas que allí se encontraban, se entendió necesario y procedente el accionamiento iniciado ante la CIDH, por cuanto las condiciones en que se desarrollaba la privación de libertad, ponían en peligro la vida y la integridad física y resultaban en definitiva a todas luces inhumanas.

La solicitud de medidas cautelares a la CIDH consistió en una petición de que se ordenara al Estado adoptar sin dilación todas las medidas de seguridad y control que

[6] En la cuadra incendiada, de 28 metros cuadrados, habitaban 20 reclusos, la mayoría jóvenes (el menor tenía 19 años).

fueran necesarias para preservar la vida e integridad de las personas privadas de libertad en la Cárcel Departamental de Rocha.

No obstante ello, y luego de varias instancias en que el Estado se presentara aportando documentación al respecto, luego de la última visita realizada (23 de julio de 2011) pudo constatarse y manifestarse a la CIDH que de igual modo que en observaciones anteriores, en términos generales, se reconocía la buena voluntad del Estado, así como el hecho de que permaneciera el tema en la agenda pública, pero que sin embargo, las condiciones de hacinamiento se mantenían incambiadas. Persistían las ranchadas, los calentadores caseros (aunque en menor medida) así como la precariedad de las instalaciones eléctricas al interior de las cuadras o contenedores, la carencia de asistencia médica adecuada y oportuna (se advirtió que 7 de 14 mujeres estaban embarazadas y contaban solo con una enfermera para todo el establecimiento), etc.

Cabe resaltar que a pesar de esta última actuación, aún está pendiente el pronunciamiento por parte de la CIDH.

Prohibición de utilización de Armas de Fuego en Cárcel Dptal de Canelones.

El tercer caso tiene que ver con la prohibición de la utilización de armas de fuego en la Cárcel Departamental de Canelones. Del mismo modo que en el anterior caso analizado, durante una de las visitas de las organizaciones, se advirtió la existencia de reclusos lesionados por la utilización de armas de fuego por parte de los funcionarios penitenciarios. Principalmente, las lesiones habían sido causadas con balas de goma y en el rostro de los individuos.

Estos hechos sin embargo, pudo advertirse no configuraban actos aislados ni justificados del actuar policial, sino que como surge de las propias declaraciones de los reclusos entrevistados, resulta una situación común, pero que por temor a sufrir represalias, muchos optan por no realizar la denuncia.

En esta oportunidad, el 8 de noviembre de 2010, se interpuso una acción de Amparo ante el Juzgado Letrado en lo Penal de Canelones correspondiente (2º Turno) que no prosperó afirmativamente en virtud de la Sentencia esgrimida por el Tribunal de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de 3º Turno, que fallara en forma contraria a lo solicitado, no haciendo lugar al accionamiento impetrado.

El análisis en profundidad de los argumentos utilizados por la Justicia excede ampliamente los objetivos del presente artículo de divulgación, pero corresponde mencionar que se trata de una tesis regresiva y restrictiva que seguramente dará lugar a una serie de acciones paralelas, incluso en el marco de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos.

Inexistencia de habilitación de la Dirección Nacional de Bomberos

El cuarto caso de relevancia guarda relación con la inexistencia de habilitación por parte de la Dirección Nacional de Bomberos respecto de todos los centros penitenciarios del Uruguay.

En esta oportunidad se llevaron a cabo varias actuaciones: la primera fue una solicitud de información pública conforme a la ley Nº 18381, planteada ante la Dirección Nacional de Bomberos a efectos de que se proporcionara información sobre cuáles centros penitenciarios contaban con habilitación de esta Dirección, indicando última fecha de inspección y mecanismos de prevención de incendios con que contaba cada centro, entre otras.

Ante el vencimiento del plazo legal para que el Ministerio del Interior proporcionara dicha información, el 20 de julio de 2011, se presentó acción judicial de Acceso a Información Pública (conforme a la misma ley) a los efectos de acceder a dicha información. De la información obtenida pudo advertirse que sólo dos de los establecimientos penitenciarios del Uruguay, tenían habilitación de bomberos. Lo cual conforme a la normativa vigente, constituye una clara violación de los derechos constitucionales de las personas privadas de libertad y mérito suficiente para plantear la tercer acción relativa al caso: una acción de de amparo.

Esta tercera acción tenía como fundamento principal el hecho de que en los últimos 12 meses habían existido múltiples incendios en diferentes establecimientos penitenciarios. (Carcel Departamental de Rocha y Cabildo entre otros). En consecuencia el riesgo era (y es) evidente, y la situación es violatoria de los derechos constitucionales y de los derechos reconocidos en el Derecho Internacional (derecho a la seguridad, a la vida, a la integridad física y a la salud). La gravedad de la situación se ve reflejada en el resultado de la omisión de adoptar medidas de prevención y la consecuente obtención de las habilitaciones correspondientes que ya ha ocasionado muertes y lesiones graves. La ausencia de estas medidas de prevención y la inexistencia de habilitaciones implica necesariamente una violación a los derechos constitucionales de las personas privadas de libertad, tanto como una violación de los derechos del personal penitenciario en tanto trabajadores, y de aquellas personas menores de 18 años de edad que se encuentran en los establecimientos viviendo con a sus madres privadas de libertad.

No obstante ello también advertimos que conforme la normativa internacional aplicable, el Estado, al privar de libertad a una persona, se coloca en una especial posición de garante lo cual implica que le cabe una particular responsabilidad de garantizar a los reclusos las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna, y contribuir al goce efectivo de aquellos derechos que bajo ninguna circunstancia pueden restringirse.

Por consiguiente, la exigencia de que los establecimientos penitenciarios tengan habilitación de bomberos y que su ausencia constituya una violación de los derechos

constitucionales de las personas privadas de libertad, no resulta una cuestión discutible. Sin embargo, aún estamos a la espera del resultado del Fallo del Tribunal de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, luego de haber interpuesto recurso de Apelación contra la Sentencia de primera Instancia del Juzgado Letrado en lo Contencioso Administrativo de 4º turno.

Conclusiones

De los casos que se han presentado surge en forma evidente, en primer lugar la importancia del litigio estratégico y en consecuencia, la judicialización como mecanismo imprescindible a los efectos de la visibilización del conflicto.

En segundo lugar, cabe destacar la actitud pasiva y omisa del Estado en la mayor parte de los casos. La constante justificación del incumplimiento, el ocultamiento de su responsabilidad, en definitiva la evidente contradicción entre la proclama pública de una reforma del sistema penitenciario que tiene en los hechos pocos resultados tangibles -y que sigue teniendo más de represivo que de garantista y resocializador- al permitir condiciones de privación de libertad tan inhumanas como degradantes en muchos de sus centros penitenciarios.



© Carolina Herrera, *Bochas*

Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Economía y Derechos Humanos
El modelo progresista de *país productivo* en Uruguay

Oscar Mañán[1]

El vínculo entre economía y derechos humanos aparece mediado por la modalidad de desarrollo que opera en el país, y ésta depende de la relación sectorial de la economía y la combinación de recursos que la misma alienta. Las modalidades de desarrollo florecientes en la región son extractivistas, se caracterizan por sectores intensivos en recursos naturales y con abundancia de trabajo subutilizado, la exportación de *commodities* de poca transformación son la norma y los precios internacionales sostienen hasta hoy el dinamismo.

Está claro que esta modalidad extractivista y exportadora de recursos naturales no presenta un futuro alentador para la región, a la vez que cuestiona de forma drástica los ecosistemas, poniendo en tela de juicio derechos económicos, sociales y culturales como así derechos fundamentales de los pueblos que se ven avasallados por las necesidades de la logística extractiva y exportadora.

El progresismo criollo buscó, bajo el slogan de "país productivo", aumentar la tasa de inversión de la economía para alentar un dinamismo económico esquivo en el pasado. Para ello alentó la inversión extranjera directa (IED) y los megaproyectos a los que se les concedió un tratamiento preferencial de impuestos cuyo derrame para el funcionamiento económico es muy limitado. Actualmente se abre paso un tímido debate sobre el pacto fiscal progresista para redefinir el poder social de una manera menos excluyente, reconociendo que las políticas sociales como único elemento redistribuidor de ingresos, no roza las grandes asimetrías y no permite el ejercicio de derechos humanos básicos de los sectores relegados.

Se parte de un vínculo entre economía y derechos humanos, luego se presenta el contexto de crisis que abate al mundo desarrollado y contextualiza la suerte de la región. Posteriormente se definen los modelos caracterizados como *extractivistas,* propios de la región, para pasar por los mega-emprendimientos que especifican al "país productivo" en el discurso del progresismo criollo.

Economía y Derechos Humanos

Hablar de economía implica referir a una de las instituciones más viejas de la humanidad. Cualquier organización social por más simple que sea posee algún esbozo de

1 Dr. en Estudios del Desarrollo, Prof. e Investigador Agregado, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, UDELAR; Prof. efectivo del CERP-Centro, ANEP-CODICEN. Asesor de COFE.

sistema económico. Por lo tanto, la economía toca las bases de la organización social. A su vez, la organización social, como la económica, se piensa para el disfrute y la pública felicidad, conceptos que conllevan la cooperación para lograr objetivos de bienestar colectivos e individuales.

Una definición de manual para la ciencia económica es: "La ciencia social que se ocupa del uso eficiente de los recursos limitados o escasos para lograr la máxima satisfacción de las necesidades ilimitadas de los seres humanos" (McConnell y Brue, 2001, p.3). Las metas ampliadas de la economía que se objetivan en las políticas económicas normalmente son: el crecimiento económico (producir más y mejores bienes y servicios para incrementar el nivel de vida), el pleno empleo (de los ciudadanos dispuestos a trabajar), la eficiencia (lograr la máxima satisfacción con los recursos productivos existentes), estabilidad de precios (evitar la inflación y deflación), libertad económica (permitir que las decisiones de empresas y consumidores tengan alto grado de libertad), distribución equitativa de los ingresos (evitar que algunos ciudadanos vivan en la pobreza mientras otros lo hacen en la opulencia), seguridad económica (brindarle seguridad a aquellos ciudadanos que no logran bienestar por sí mismos, enfermos, incapacitados, ancianos, etc.), comercio equilibrado (promover el intercambio razonable de transacciones financieras y comerciales con el mundo).

No obstante, tales metas implican elecciones, no siempre fáciles, porque ellas no se satisfacen simultáneamente; generalmente una meta se contrapone con otra. La eficiencia con que los seres humanos resuelven su vida, muchas veces se antepone a la equidad o a la seguridad económica de vastos sectores sociales. Priorizar una meta sobre otra implica tomar decisiones en base a parámetros éticos del deber ser; modernamente ciertos "acuerdos" se estipulan en códigos que recuerdan valores esenciales de la humanidad: los derechos humanos.

Los objetivos sociales pueden no estar en congruencia con los individuales y algunos parámetros éticos podrían estar en conflicto demandando elecciones, acorde a los tiempos, a la valoración de las urgencias, a la percepción del devenir histórico, a proyectos colectivos o individuales. En determinados momentos decisiones de justicia se postergan en aras de la paz, o la vida como valor esencial se relativiza en situaciones extremas. En la economía en particular, las metas ampliadas de un sistema económico se relegan en aras de otros valores sociales; la libertad económica puede sacrificarse para proteger a grupos sociales endebles, o la eficiencia productiva puede sustituirse por elecciones de vida diferente, como en otros ámbitos la libertad individual se inmola para dar lugar a la colectiva. Los valores económicos al igual que otros también entran en conflicto en situaciones y contextos particulares.

Si se atiende al desempeño económico y se lo evalúa desde una perspectiva de derechos, es posible acordar que tanto los derechos económicos, sociales y culturales, como también derechos fundamentales de los pueblos (como el disfrute de un medioambiente sano o la misma solidaridad) se ven enfrentados con decisiones econó-

micas de los gobiernos (independientemente de las intenciones esbozadas, sean éstas manifiestas o latentes). En las últimas décadas la economía política sobredimensionó la libertad individual sobre la colectiva, la competencia ante la cooperación, el poder de mercado por sobre otros poderes públicos. Las consecuencias, a nivel global, un mundo más interconectado por los intereses de mercado y más distanciado en cuanto humanidad.

Actualidad: crisis e incertidumbre

Las crisis económicas representan siempre una amenaza para el orden establecido y, a su vez, un ultimátum para que cambien determinados parámetros restituyendo un orden reforzado o bien un nuevo orden. El capitalismo goza de buena salud aparentemente; el desarrollo de las fuerzas productivas alcanza gran pujanza basado en la dinámica de los países emergentes —y la región latinoamericana vive también su primavera—, mientras que las fuerzas subjetivas que cuestionan sus consecuencias aparecen dispersas. Marx vuelve a ser un analista de moda, el capitalismo se debilita en la medida que descubre nuevas condiciones florecientes para la acumulación. Paradójicamente, como sostenía el pensador, cuando el capitalismo se hace más productivo, más explotador, cuestiona las mismas condiciones y presupuestos de su existencia.

Las condiciones objetivas del desarrollo económico están en conflicto con la misma institucionalidad que las guarda, las instituciones de Bretton Woods —FMI, BM, OMC, Bancos Regionales y el conjunto de calificadoras de riesgos asociadas— no parecen estar a la altura de las circunstancias, y el mundo avanza hacia una institucionalidad rectora diferente.

El último cuarto de siglo muestra cambios estructurales no menores; cambios en la comprensión teórica y en el pensamiento estratégico. No fueron los ‘80 la década de la guerra comercial y Japón y Asia no tuvieron el esplendor anunciado por Thurow (1982). Fue EEUU que apareció en los 90 sacudiendo la modorra de años anteriores, se dieron cambios en el comercio internacional y el posicionamiento de otras potencias emergentes (China, India, Brasil). En la década actual, después de haber perdido otra “media década” 1998-2002 (CEPAL, 2002), la región latinoamericana vuelve a recuperar el crecimiento.

El año que expira estuvo plagado de contratiempos que avivaron las cenizas todavía humeantes de la fase financiera de la crisis que irrumpió en 2008 en EEUU. Son ejemplos, las crisis políticas en África del norte que aceleraron sus homólogas economías con el alza de los precios del petróleo. Japón estuvo expuesto a una catástrofe natural —terremoto, tsunami y posterior crisis nuclear— que cuestionó el manejo mismo de la energía nuclear en países que comenzaban a plantearse el tema (Uruguay) o cuestionaron proyectos o cerraron plantas para evaluar su funcionamiento (Alemania y Argentina, como Brasil, pondrían sus *barbas en remojo*).

La segunda mitad del año y los próximos tendrán como corolario la crisis de pagos que se sucede en Grecia, Irlanda, Portugal, y las dificultades de Turquía, Italia y la misma España para afrontar sus obligaciones, que terminan poniendo en tela de juicio uno de los procesos más viejos y referenciados de unión económica: la Unión Europea (UE). Recientemente se presentaron las dificultades de EEUU y su discusión parlamentaria para ensanchar los límites de endeudamiento, fenómeno que acentuó la incertidumbre en la economía global. Y, paradójicamente, EEUU perdería la máxima calificación para su deuda soberana en tiempos que, justamente, los inversores buscan refugiarse en los valores de la mayor economía imperialista. Otra vez, el movimiento objetivo de la realidad se encuentra desfasado con las condiciones subjetivas que el mismo capitalismo se da para sostener sus condiciones de explotación internacional. Sin embargo, tampoco EEUU está exento de movimientos antisistema o cuestionadores del orden económico-financiero vigente (el llamado *occupy Wall Street*), como también existen en Europa, o más politizados, como los de América Latina.

Se discuten un conjunto de cambios económicos y las interpretaciones asociadas para proponer una comprensión de la inserción internacional de la región y la necesidad que urge de interconectarse regionalmente en cadenas productivas y de valor que articulen y no dividan a los países. Se espera desaceleración económica del mundo y también de la región (FMI, 2011), de aquí que humanizar las economías bajo las mismas instituciones vigentes parecería ser un desatino. Quizás se impongan fuerzas de cambios alentados por vastos sectores populares, de África, Europa, América y encauzar estos movimientos para que realicen en paz cambios profundos será el desafío.

Los progresismos...

La característica sobresaliente de los "progresismos" es la idea de "solidaridad con la pobreza", la reducción de la desigualdad, la profundización de la democracia. Para ello proponían cambios económicos que potenciarían la soberanía, no obstante, tuvieron un "acople" irrestricto a la institucionalidad económica internacional que terminaría corroyendo su potencialidad transformadora.

Quizás países como Argentina, precedidos de menos expectativas, arrojaron mejores resultados. En especial, obtuvo una quita histórica de su deuda pública con privados; pagó su deuda con el FMI quitándose la condicionalidad estructural e implementó políticas de protección industrial, intervino en las sobre-ganancias de las exportaciones, e implementó otras medidas de redistribución de los ingresos[2].

2 El caso argentino es paradigmático, fue presentado como la mejor experiencia de aplicación de las reformas económicas durante el menemismo de los 90, incluso cuando de 19 acuerdos con el FMI solo cumplió 4 de ellos. Como pudo demostrarse, todo fue un gran fraude montado por Candessus y sus aliados para encubrir lo que ya era un secreto a voces, el desastroso desempeño de las reformas y de los gestores fondomonetaristas que las monitorearon, cuestionando la teoría que estaba por detrás y la capacidad del FMI para entender la

Brasil y Uruguay por su parte, donde la izquierda prometía cambios estructurales profundos, éstos no fueron obvios. Brasil se consolidó como potencia que ya era, pero como representante fiel en la región de las políticas apoyadas por EEUU y convirtiéndose también en un polo atractivo para la IED (Carvalho, 2004). Las políticas sociales se concentraron en dádivas hacia los grupos más desprotegidos para mejorar su consumo, sin embargo, las políticas de reestructuración productiva y de cambios del funcionamiento económico siguen en el debe. Así se construyó y avanzó en una legitimidad institucional que hasta entonces no tenían los partidos de izquierda como gestores gubernamentales, y fueron santificados por los principales organismos internacionales, cosecharon la confianza y apoyo de EEUU y el mundo desarrollado[3].

Es así que la región se volvió una alternativa de desahogo para la valorización de capital en los momentos de crisis. Beatriz Stolowicz (2010a, p.2) así lo señala:

> *…no es un fenómeno nuevo que, tras las crisis financieras, masas de capital especulativo excedente en riesgo de desvalorización se reciclen en la acumulación por desposesión con asiento territorial, tanto en el saqueo de recursos naturales (que ahora aconsejan llamarlos bienes naturales comunes) como en la sobreexplotación de la fuerza de trabajo; así como que busquen recuperar la acumulación ampliada mediante la construcción de infraestructura –de más lenta rotación pero asegurada por el Estado–, que a su vez potencia la acumulación por desposesión con el abaratamiento de la extracción de esas riquezas naturales. No olvidemos que el IIRSA y el Plan Puebla Panamá (ahora Proyecto Mesoamérica) tienen ya una década. Y sólo así puede entenderse el fenómeno Carlos Slim, por poner solo un ejemplo. Lo nuevo, insisto, es que también donde gobierna la izquierda el capital transnacional haya encontrado condiciones óptimas de estabilización en la crisis capitalista, pues además lo logra con legitimación política.*

En la misma medida, investigadores brasileños rescatan la importancia de los capitales de ese país en el desarrollo de infraestructura para el movimiento de las *commodities* y la energía regionales, desempolvando el concepto de sub-imperialismo de Marini (1977).

> *Já a visão benevolente da integração enfatiza nesse movimento a retomada de um papel desenvolvimentista por parte do Estado nacional, depois da década de 1990 marcada por políticas neoliberais. O Estado é visto como indutor do desenvolvimento, estimulando*

economía regional (Labaqui, 2004; Lavagna 2002; Mussa, 2002; Allen, 2003). La renegociación con los bonistas privados llevó a que el país ahorrara un 30% de la deuda (que era de 181 mmd incluyendo las obligaciones con las multilaterales) en la presidencia de Kirchner y bajo la batuta del ministro Lavagna. Se negociaría luego con los tenedores europeos de bonos que en más del 76% aceptarían una quita contra lo que eran los consejos y amenazas del FMI (la entonces vice-presidenta Ann Kruegger amenazó con el embargo de las exportaciones del país) (Mañán, 2009).

[3] Brasil y Uruguay también saldaron sus compromisos adelantadamente con el FMI; aprovecharon la coyuntura de atraso cambiario y acumulación de reservas, prefiriendo los mercados privados de capital. Sin condicionalidad estructural tales países siguieron con la misma política, vigilados por el FMI y apostando a la santificación del grado de inversor del sistema financiero internacional.

as potencialidades através da superação de "gargalos de infra-estrutura" e festejando o crescimento da econômia através da expansão das exportações. O financiamento do BNDES é visto como parte do papel que cabe ao Brasil de coordenador e líder, e o fato das obras se voltarem especialmente para o escoamento da produção para mercados externos à América do Sul é visto como pragmatismo, sendo mais importante o fato de haverem obras de infra-esrtutura interligando os países que propriamente quais os propósitos prioritários de tais obras (Rocha, 2010, p. 9).

Los países de mayor porte de la región se montaron en la institucionalidad de integración regional, el llamado regionalismo abierto, y sus clases dirigentes usufructúan tales ventajas para insertarse como intermediarias del proyecto continental de la burguesía. Así, empresas de infraestructura, de energía, de comunicaciones latinoamericanas se expandieron en la región. El comercio intra-regional es de mayor valor agregado que el que se realiza con otras latitudes, es decir, mientras China y Asia se volvieron destinos centrales para las *commodities* latinoamericanas, Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, son destinos preferidos para las manufacturas regionales de mayor valor.

De allí que capitales brasileños (energía, infraestructura, industria cárnica, arroz, soja), mexicanos (alimentos, cemento, telefonía móvil, televisión), chilenos (madera, comercio minorista), argentinos (soja, trigo), se diseminaran por la región. Y, los megaproyectos de la industria de la madera o pasta de celulosa, los servicios de logística y telefonía móvil y las plantaciones de soja se multiplicaron. Los proyectos insignias del imperio (IIRSA; Plan Puebla-Panamá/Mesoamérica) tienen en las burguesías nacionales con aspiraciones regionales el gran aliado, que de suyo incluye la institucionalidad estatal, el financiamiento público, las asociaciones público-privadas y la legitimidad de las migajas de empleo y consumo que coyunturalmente generan (Stolowicz, 2010b, p.3).

Los gobiernos progresistas no se animaron entonces a desafiar el bloque en el poder, ni tampoco intentaron constituir un nuevo pacto dominante que se esperaba más incluyente. En contrapartida, se retomaron las visiones tecnocráticas donde las políticas de Estado no deberían intervenir en los equilibrios de clase existentes, sino más bien se abocarían a redistribuir ingresos desde las políticas estatales (i.e. asistenciales, tributarias, etc.). Como es sabido, tales políticas fueron ineficientes para dichos propósitos, si bien en el mejor de los casos se contentaron con bajar indicadores de pobreza o indigencia, para nada abordaron la redistribución del poder social de estos grupos de cara a mejorar las oportunidades de desarrollo autónomo de sus decisiones (De Ferranti et.al. 2003).

Tales gobiernos progresistas asumieron el miedo de sus contrarios, se disciplinaron en cuanto a las medidas económicas e hicieron una política correcta respecto a lo esperado por las instituciones de Bretton Woods, rectoras del orden internacional. Desestimaron, una máxima aceptada por todos y devenida de la misma legitimidad

con que llegaron al gobierno, cercenando de este modo la posibilidad real de constituir una modalidad de desarrollo diferente. La única alternativa clara es que: "Los movimientos sociales, los partidos progresistas críticos, liberadores, deben saber aprender a actuar con inferioridad de fuerzas (físicas, mecánicas, coercitivas), pero contando con el poder que viene de abajo, del pueblo" (Dussel, 2006, p.85).

En dichas experiencias se tomaron como dogmas las mismas instituciones existentes en el caótico orden neoconservador instituido por las reformas de los 90, lo que terminó siendo un corsé insoslayable para los cambios promovidos desde el discurso. A su vez, los ciclos políticos y económicos conspiraron para tales cambios. Las experiencias progresistas del sur (Chile, Uruguay y el mismo Brasil) temieron una oposición política de los grupos más conservadores que desestabilizaran la vida democrática, e incluso del ejército, dado algunos temas que debieron laudar (i.e. la revisión de las violaciones a los derechos humanos, la búsqueda de los desaparecidos, reformas institucionales respecto al juzgamiento de militares, etc.). Los grupos económicos que apoyaron tales experiencias, tímidamente al principio, fueron grupos de presión importantes a la hora de oponerse a decisiones que pudieran afectar el funcionamiento estructural de la economía. La misma burguesía paulista que había apoyado a Lula pero que exigía condiciones de competitividad y los ganaderos en Uruguay que expresaban sus temores de forma más explícita, son ejemplos de esos grupos.

En buena medida los gobiernos desecharon el apoyo popular y prefirieron el apoyo del bloque en el poder que, en la mayoría de los casos, presentó un alto índice de aceptación de tales gobiernos. El primer gobierno progresista en Uruguay y su Ministro de Economía, recibieron sendos reconocimientos internacionales por su gestión, aplaudido por la misma oposición en el país y por las organizaciones financieras internacionales[4] .

Era obvio para los investigadores que con las mismas instituciones para la toma de decisiones, no se lograrían cambios profundos. En especial, reforzar la soberanía de las decisiones, controlar los flujos de excedente e influir sobre su utilización.

> *Las transformaciones institucionales (…) cambian la estructura de la potestas 1 (el Estado vigente político, como Sociedad civil o política) y crea o una nueva institución o un nuevo sistema (transformación esta última revolucionaria): la potestas 2. La transformación es creación institucional y no simple "toma de poder"; el poder no se toma sino que se ejerce delegadamente, y si se quiere ejercer delegadamente de manera obediencial es necesario transformar muchos momentos institucionales (transformaciones parciales, no reformas, o todo el sistema) (Dussel, 2006, p.91, párrafo 17.01).*

[4] El mundo financiero, mediante la Separata *The Banker* del prestigioso *The Economist*, premió al Ministro de Economía uruguayo y hoy vice-presidente Cr. Astori por su gestión y respeto a las normas internacionales de libre flujo de capitales.

La confusión que apunta la cita es la más recurrida en las izquierdas latinoamericanas para justificar las políticas condescendientes con el *establishment,* es decir, atribuir la imposibilidad de los cambios estructurales a que se llegó al gobierno pero que no se cuenta con las herramientas que operan el poder. Como manifiesta Dussel, los inexistentes cambios institucionales y su obediencia temerosa a las instituciones que rigen la economía internacional, fueron la razón central para entender tales conductas. La confusión, pensar que el poder se "toma", en vez de ejercerlo delegadamente en nombre de vastos sectores populares sedientos de decidir su futuro.

El "país productivo" del progresismo criollo

Informes anteriores de SERPAJ (Elías y Mañán, 2007; Falero et. al., 2010) ya discutieron las ambigüedades existentes en torno al concepto de "país productivo" y se diseccionaron algunos sectores básicos que se potenciaron. El *slogan* puesto de cara al proceso contextual en que nacía, podía entendérsele como "productivo" en contraposición a lo "financiero" o "especulativo". El modelo de "plaza financiera" llegaba al final (dolorosamente para vastos sectores sociales) con la crisis de pagos ocurrida en 2002. Basado en la esperanza, parecía emerger un nuevo modelo de desarrollo, de lo productivo a escala humana, crecimiento económico pero conjuntamente con redistribución de la riqueza.

Lo "financiero" se desinfló por su propio peso, crisis de 2002 mediante las condiciones de credibilidad del sistema financiero no fueron las mejores, la gente prefirió "el colchón" y no los bancos. Lo "productivo" no tuvo una planeación estratégica, sin embargo las mismas condiciones de competitividad de la economía se alentaron con la devaluación y el sector exportador recobraría un aire fresco; competitividad monetaria y precios internacionales históricamente altos para la producción nacional serían el secreto del despegue.

La economía cambió desde su paso cansino de la última mitad del siglo XX a un trote dinámico, sorprendente para los parámetros históricos del país, pero con escasos cambios estratégicos en lo que hace al funcionamiento estructural de la misma. El sector externo siguió abanderando la dinámica económica, con relativamente pocos nuevos sectores, aunque algunos de gran porte, dignos de mención, como la agricultura transgénica, la forestación y su transformación en pasta de celulosa, ganadería más intensiva, y el más reciente y controversial: la minería.

A este "neo-desarrollismo" reciente, con vocación extrovertida, basado en la dinámica de los precios internacionales de las *commodities* derivadas de los recursos naturales y de muy bajo valor agregado, se lo caracteriza como nuevo extractivismo.

En el nuevo extractivismo, el Estado asume un papel más activo, nacionalizando empresas (como en Bolivia y Venezuela, por ejemplo) y/o estableciendo sociedades público-privadas con características que varían de acuerdo con la situación o el país (como en

Brasil). Hay una extrema imbricación entre los gobiernos, en sus distintos niveles, y las empresas transnacionales y/o empresas privadas controladas por las élites nacionales. En algunos casos, los gobiernos aportan un gran apoyo financiero o incentivos económicos muy atractivos, cómo la exención de impuestos, facilitando la instalación, modernización y expansión de empresas y conglomerados empresariales en los países (Verdum, 2009, párrafo 10).

Estos modelos cuestionan los derechos humanos básicos de los pueblos que aspiran a vivir de una manera diferente, avasallan las culturas no capitalistas o formas ancestrales, desplazando producciones o pueblos que están en su camino (i.e. Brasil y Perú). En contrapartida ofrecen, en un corto lapso inicial, generación de empleos y —según los países y su propensión a cobrar impuestos— fondos frescos para las arcas estatales. En aquellos países donde los sistemas tributarios participan decididamente en las ganancias y sobre-ganancias empresariales (algunos con cánones del 40% o más para la explotación de recursos naturales –i.e. Australia, Ecuador, Bolivia, Venezuela; y podrían sumarse Brasil, Canadá, India y Chile,-) los derrames de tales proyectos son interesantes.

La contradicción más evidente es el impacto que los mega-proyectos extractivistas tienen en el medio ambiente, en el hábitat de los pueblos, en sus culturas particulares y en los ecosistemas en general (Gudynas, 2009). Uno de los más controvertidos es la minería a cielo abierto, método por demás contaminante y destructor del entorno; a su vez, los proyectos de monocultivos que comienzan a ser cada vez más notorios en zonas antes verdes de la región.

En Uruguay en particular, donde el mensaje dominante es que en el país caben muchos complejos productivos no excluyentes, el modelo extractivista se fortalece rápidamente. Así se expandió en los últimos años la forestación, incluso en tierras cuya composición geológica la haría apta para mejores usos. Luego y ante el hecho consumado, vinieron (y vienen más) las plantas de pasta de celulosa. Posteriormente, conflictos de vecindad con Argentina por diferendos en la gestión y cuidado del río, sin olvidar el desplazamiento de sectores de comercio y turismo afectados fuertemente en ambos países. La empresa Botnia (hoy UPM) se instaló en régimen de Zona Franca —exonerada de impuestos—, usufructuando un puerto natural, con garantías del Estado uruguayo ante organismos internacionales de crédito y con altísimos costos que implicara el litigio internacional con Argentina en la Haya, por ende los resultados sociales de esta planta son limitados. Sin embargo, a tres años de instalada la empresa ya había recuperado totalmente su inversión (U$S 1.200 mdd). A pesar de la crisis internacional desatada en 2008, las ganancias netas de la empresa sobre el capital invertido fueron del 29% (Melazzi y Yohai, 2011).

Este año revivió el debate sobre si tales mega-emprendimientos deberían o no tener beneficios impositivos; y también quién debería responsabilizarse por los impactos en

la infraestructura de comunicación que sus rubros generan. Por un lado, se potenció el tránsito pesado en las carreteras nacionales a partir del funcionamiento del complejo forestal-pastero y sojero con impactos de magnitud. Por otro, los impuestos a la propiedad son muy limitados (recaudan 1,3% del PBI para 2010) y los renunciamientos fiscales (o gasto tributario) destinado a grandes inversores son importantes (5,36% del PBI y más del 30% de la recaudación) (DGI, 2010). Atiéndase, que a pesar de los discursos, la renuncia fiscal o exoneraciones se sitúan muy por encima de lo destinado presupuestalmente a educación (menos del 4,5% del PBI).

De allí que se propone el mecanismo de asociación público-privada para atender las necesidades de infraestructura, tal como los existentes en otros países. Además, se plantea con este objetivo un impuesto específico a la tenencia de la tierra, en particular a la concentración (por encima de 2 mil hectáreas con productividad media de 100 según el índice CONEAT) con el fin de cubrir las necesidades de financiamiento de la infraestructura. Luego se bajaron los decibeles del debate, y de sindicar al impuesto como un ataque a la concentración o la extranjerización (que en el límite son sinónimos), se pasaría a denominarlo (por el mismo Presidente) como una "contribución".

El último de los mega-emprendimientos que alienta el debate sobre el modelo extractivista, es el minero. La empresa Aratirí (de capitales indo-británicos) que se perfila como la mayor inversión del país en la historia, prevé una erogación del orden de los U$S 3.000 mdd en un proyecto de extracción de hierro en Valentines (afectando 11.500 hectáreas en los departamentos de Treinta y Tres, Cerro Largo, Durazno y Florida, donde la empresa reservaría derecho a prospección y exploración en 120mil hás). Este proyecto tocó la sensibilidad social porque sería con un método de extracción a cielo abierto con visible modificación del entorno y con impactos medioambientales de envergadura. Pero a su vez, el proyecto supone la construcción de una represa (2.500 hás), un puerto de aguas profundas en Rocha (La Angostura, cerca de La Esmeralda) y un minero-ducto (de 230 kms. largo y 11.500 hás ocupadas) que llevaría el material ferroso hasta el puerto. Aquí se contraponen intereses de una zona postergada, de ganadería extensiva de baja productividad y expulsora de población, que ve una oportunidad en el movimiento económico que genera la minera. Pero en el mismo lugar, quienes reivindican culturalmente sus formas de vida, con valores rurales, de tranquilidad y aire limpio, chocan con los que buscan oportunidades de empleo. A su vez, el proyecto se contrapone con vastos intereses que existen en la zona del eventual puerto, donde el turismo valora la tranquilidad, la belleza natural de la costa y el silencio para el descanso, cosas que pondría en entredicho el emprendimiento.

Los cuestionamientos al impacto ambiental estarían también en discusión, máxime si aquí hubiera renuncias fiscales u otras dádivas del Estado, ya que el canon que se estipula es del 2% para las arcas públicas y el 3% para los propietarios de las tierras donde se encontrarían los yacimientos. A su vez, se extiende el debate respecto a cómo

regular en los códigos mineros estos proyectos de gran porte[5]. Originalmente el código minero en su artículo 4° establece:

Todos los yacimientos minerales pertenecen a la Nación como propiedad imprescriptible e inalienable, salvo las excepciones comprendidas en la clase III del artículo precedente. Los yacimientos no conocidos aún, quedarán de hecho incorporados al patrimonio general de la Nación, al ser descubiertos.

Se discute ampliamente los requerimientos logísticos del emprendimiento, en especial la energía a utilizar, sus costos y proveedores respectivos. En el proceso de aprobación en el que se encuentra el proyecto, ya pasó por varias fases respecto a la energía, hoy parece que será en gran parte vendida por UTE (con costos marginales altos) y otra producida por la empresa; aún no se dilucida si habrán o no tarifas preferenciales. El emprendimiento entró en *stand by* porque la empresa no presentó información sobre la estrategia para atender algunos impactos ambientales posteriores a la explotación. En los últimos meses fueron varias las especulaciones sobre si el proyecto se desaceleraba; en el ámbito político la oposición planteó la idea de que el Estado se haga cargo de la extracción de mineral e incluso la empresa adelantó que el mismo perdería el interés prioritario que tuvo.

No existen certezas sobre las condiciones de este mega-emprendimiento, la empresa declaró el 1°/11/2011, haber culminado los informes requeridos y confirmó la importancia de las reservas de hierro, como su interés de la explotación por lo menos en las próximas dos décadas. A la vez, también se especula con que 170 trabajadores irían al seguro de paro en los próximos días. Sobre las ganancias que obtendría, estimaciones parciales (ratificadas por el mismo MEF) indican que serán anualmente superiores a los U$S 1.500 mdd (Yohai, 2011). Todo hace pensar que la empresa presenta gran interés, el gobierno también lo manifiesta (si cumple obviamente con los requisitos ambientales y la legislación vigente) al igual que la mayoría de propietarios de los terrenos afectados. No obstante, varias voces se levantan desde la sociedad, que apuntan a costos medioambientales, culturales y de posibles desplazamientos de otros sectores productivos (ganadería, turismo, etc.).

Reflexiones Finales

Uruguay debe entenderse como parte de una región, como país dependiente con limitaciones importantes para tomar decisiones estratégicas que lo contrapongan a ella

[5] El código de minería vigente (para yacimientos clase III) dice que a partir del 5to. año el canon sube del 5 al 8% (3% para el Estado y 5% para los propietarios de las tierras superficiales), mientras que el recientemente aprobado nuevo código fija una tasa plana para todos los años que dure la explotación en un 2% para el Estado y un 3% para el propietario de la superficie territorial donde se encuentre la excavación minera. Además extiende la concesión a 30 años y obliga a que un 15% de la producción se destine al mercado interno y con ello alentar la industria siderúrgica.

misma. Los sectores que se desarrollan son impulsados por *olas más grandes* o *brisas* que soplan fuera de su geografía. Por lo tanto, la planeación estratégica de una inserción internacional adecuada, discutir las fuentes de financiamiento del desarrollo y el grado de autonomía que el Estado asume en la dirección de la economía, se vuelven determinantes. Esto es, la determinación de una modalidad de desarrollo que no es posible pensarla fuera de una estrategia de derechos humanos en todas las dimensiones conocidas.

Más allá de las clasificaciones tradicionales, existe cada vez más la necesidad de los pueblos de aprender a ejercer derechos centrales como los medioambientales, el trabajo digno, el desarrollo en un sentido autónomo, y a cuestionar las formas anquilosadas y dominantes de hacer las cosas; esto es, rescatar y respetar la diversidad cultural.

La justicia y la democracia como criterios de evaluación de la economía política siguen en el debe. La primera, porque el sistema económico discrimina a los agentes y les exige esfuerzos muy menores a los que más tienen respecto de los que menos tienen. La segunda, porque la participación en las decisiones esenciales de la vida económica siguen estando lejos de la mayoría de la población, más allá de la representación a través del voto que elige y legitima los gobiernos.

Es imprescindible caminar hacia una modalidad de desarrollo que ponga en el centro al ser humano, que le dé autonomía para producir su vida con libertad, que se utilicen criterios transgeneracionales a la hora de determinar la utilización de los recursos escasos y finitos con que cuentan las naciones. El Estado debe intervenir decididamente en la regulación de la actividad económica y en el disciplinamiento de los agentes, siendo especialmente cuidadoso de aquellos emprendimientos que ponen en tela de juicio el hábitat y la cultura de los pueblos, amenazando el medio ambiente y valiosos ecosistemas. La eficiencia económica, medida por el crecimiento del producto, resulta en la actualidad del capitalismo, un mal indicador del nivel de vida, del bienestar colectivo y de la satisfacción que logra un sistema económico; por lo tanto, sería menester cuestionarse los preceptos y objetivos seguidos en los últimos años por los hacedores de políticas.

Las Observaciones Finales del Comité DESC-ONU al Estado Uruguayo: monitoreando su implementación, ejerciendo ciudadanía

Flor de Ma. Meza y Alejandra Umpiérrez[1]

El Capítulo Uruguay de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo[2] elaboró el Informe Alternativo(IA) al tercer y cuarto Informe periódico presentado por el Estado uruguayo, el 2 y 3 de noviembre de 2010, ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, de acuerdo a lo previsto en los artículos 16º y 17º del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC).

Uno de los ejes de nuestro trabajo como Capítulo Uruguay de la PIDHDD es la vigilancia ciudadana, es decir el monitoreo autónomo del cumplimiento de las obligaciones internacionales respecto de los derechos humanos a los que el Estado uruguayo se ha comprometido como parte del PIDESC.

El PIDESC es una herramienta jurídica fundamental de rendición de cuentas de los Estados para con las obligaciones asumidas una vez que el Pacto ha sido firmado y ratificado. Este tratado internacional establece como derechos humanos indivisibles e integrales el derecho al trabajo, a la vivienda, a la salud, a la igualdad y no discriminación, a un nivel de vida adecuado y a la protección y asistencia a la familia, entre otros.

Cabe destacar que Uruguay firmó el PIDESC el 21 de febrero de 1967 y lo ratificó el 1° de abril de 1970 mediante Ley Nº 13.751 significando esto el compromiso de nuestro país para con su ciudadanía y la comunidad internacional de promover, respetar y garantizar los derechos económicos, sociales y culturales allí consignados.

El Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PF-PIDESC) constituye un instrumento internacional, adicional al PIDESC, que crea mecanismos de denuncia individual y colectiva a los Estados por las violaciones a los Derechos que se enuncian en dicho Pacto. Al ratificar el PF los Estados reconocen la capacidad del Comité DESC, órgano internacional de vigilancia de los

1. Maestranda Flor de Ma. Meza es integrante del Colectivo feminista Cotidiano Mujer y Lic. Alejandra Umpiérrez es integrante de Amnistía Internacional – Sección Uruguay; ambas integran además, el Capítulo Uruguay de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, PIDHDD.

2. El informe alternativo fue elaborado por Amnistía Internacional Sección Uruguay; Asociación Latinoamericana de Medicina Social; Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo; Colectivo feminista Cotidiano Mujer; Colectivo Ovejas Negras; Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR y el Servicio Paz y Justicia-Uruguay – SERPAJ.

DESC, para recibir y examinar todas aquellas comunicaciones y denuncias sobre las violaciones de Derechos Económicos, Sociales y Culturales cometidas dentro de un Estado parte.

El 10 de diciembre de 2008, en el marco del 60° Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se aprobó el texto del PF-PIDESC por la Asamblea General de Naciones Unidas. El PF se abrió a la firma el 24 de septiembre de 2009 y entre los países firmantes del mismo se encuentra Uruguay, quien aún no la ha ratificado.

Entendemos que la sociedad civil organizada tiene como uno de sus objetivos principales el monitorear el cumplimiento de los Pactos, Convenciones y Tratados de derechos humanos que han sido ratificados por el Estado, y que en consecuencia se obligó a cumplir. Este monitoreo abarca los tres planos de la obligación estatal: la promoción, la defensa y la garantía de hacer que los mismos sean respetados.

Creemos que es importante recordar que los principios del PIDESC: (i) la igualdad y la no discriminación respecto del goce de todos los derechos consagrados; y (ii) que el Estado Uruguayo tiene la obligación de respetar, proteger y realizar los DESC, deben dar luz para que todos y todas nos comprometamos en esta terca apuesta de universalizar la dignidad.

En noviembre de 2010, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (CDESC) examinó al Estado uruguayo y manifestó su preocupación por la violación de los derechos de algunos grupos sociales vulnerables y emitió 35 recomendaciones en relación con las políticas públicas para revertir esta realidad, entre las que destacan las del ámbito de la salud y del trabajo.

En concordancia con lo que recomienda el Comité DESC-ONU creemos fundamental la divulgación de las Observaciones Finales de este Comité para que éstas sean conocidas tanto por los-as funcionarias-os encargados de diseñar, ejecutar y evaluar las políticas públicas sobre DESC; como por la sociedad civil en su conjunto, especialmente los operadores jurídicos quienes paulatinamente están dando cuenta de que una de las vías más esperanzadoras para el cumplimiento de estos derechos es la judicialización de los mismos.

Es por ello que el17 de agosto de 2011, a casi un año de las Observaciones Finales del CDESC al Estado uruguayo , invitamos al Subsecretario del Ministerio de Salud Pública, Dr. Leonel Briozzo; al Inspector General de Trabajo, Dr. Juan Andrés Roballo, y al Director de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Federico Perazza, a participar en un panel público para conocer los avances del Estado uruguayo acerca de las preocupaciones formuladas por el Comité. Los representantes del Estado dieron cuenta de los avances del Estado respecto a las recomendaciones emitidas para cada uno de los Ministerios que ellos representan.

El Estado Uruguayo carece de un mecanismo institucional que realice el monitoreo de las Observaciones Finales y Recomendaciones Internacionales que recibe de parte de los 9 Comités Monitores de las Naciones Unidas y del Comité de Expertas en Violencia

del Mecanismo de Seguimiento de Las Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará.

Creemos que la creación e institucionalización de este mecanismo de monitoreo estatal es urgente pues el Estado tiene que organizarse para dar cuenta del cumplimiento de sus obligaciones internacionales respecto a los tratados de los que forma parte y no esperar a que cada cartera cumpla con las Recomendaciones realizadas por cada uno de estos Comités.

Reconocemos que ha habido avances en el cumplimiento de las obligaciones del Estado Uruguayo en relación a los DESC, pero constatamos que aún hay mucho trabajo por hacer. En ese sentido, queremos resaltar tres de las 35 recomendaciones realizadas al Estado Uruguayo en noviembre de 2010:

1. **Sobre la ratificación del Protocolo facultativo del PIDESC**

En el párrafo 31 el CDESC alentó al Estado uruguayo a que estudie la posibilidad de ratificar el Protocolo Facultativo del Pacto. Creemos que esta deuda pendiente no debe seguir postergándose pues el Estado ha manifestado su voluntad de hacerlo ante el CDEC el día que fue examinado en Ginebra y ante la opinión pública en repetidas ocasiones.

Cuenta de ello dio el Lic. Federico Perazza en la presentación del IA al CDESC en agosto de 2011, cuando afirmó que *"El procedimiento actualmente se encuentra en la fase de refrendas de los diferentes Ministerios (debe tenerse presente que el Mensaje del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo exhortando a la ratificación de este Protocolo Facultativo requiere la firma de los 13 Ministerios*"[3]

La ratificación del Estado Uruguayo contribuiría a que este Protocolo entre en vigor en breve, permitiendo a las víctimas de violaciones a los DESC contar con una vía de exigibilidad para la defensa, protección y reparación de sus derechos.

2. **Sobre la Violencia Doméstica**

En su párrafo 15 el CDESC observa que pese a la adopción de medidas tales como el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica puesto en marcha en 2004 y la creación de tribunales especializados para ocuparse de la violencia doméstica, ésta sigue siendo un fenómeno generalizado. El Comité muestra también preocupación porque existan tribunales especializados sólo en Montevideo y que las víctimas de la violencia doméstica no dispongan de apoyo psicosocial ni de ningún otro tipo de asistencia. En este sentido el CDECS recomendó que "***el Estado parte que refuerce las***

3. Director de Derechos Humanos y Derecho Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay.

***medidas para combatir la violencia contra la mujer, entre otros medios, aplicando de manera efectiva las leyes existentes sobre la violencia doméstica y realizando campañas de concienciación y educación de la opinión pública sobre la violencia y sus efectos. Asimismo, lo insta a asegurarse de que también existan tribunales especializados fuera de Montevideo y de que las víctimas de la violencia doméstica puedan disponer fácilmente de apoyo psicosocial y de acceso a albergues*".**[4]

El pasado 27 de diciembre de 2010 el Poder Legislativo promulgó la Ley 18.719, Ley de Rendición de Cuentas de 2010, mediante la cual el Parlamento a solicitud de la Suprema Corte de Justicia creó dos nuevos juzgados para casos de violencia doméstica. Esta misma Ley creó varios cargos de jueces letrados que se irán poniendo en vigencia durante este quinquenio. Estos jueces también atenderán casos de violencia doméstica en el interior del país entre otras materias.

Creemos que es un avance pero sería saludable conocer la decisión de la Suprema Corte de Justicia respecto a cuántos jueces letrados se especializarán, dónde y cuándo, pues aún quedan 17 departamentos sin la Justicia especializada en violencia doméstica, que sí tienen Montevideo y Canelones, afectando de esta manera los principios, derechos y normas de ius cogens de igualdad y no discriminación. Hasta inicios de noviembre de 2011, 36 mujeres fueron asesinadas por su pareja o ex pareja, superando el número de víctimas registradas durante 2010.

3. **Sobre la situación de las personas con enfermedades mentales, especialmente de las clínicas psiquiátricas Bernardo Etchepare y Santín Rossi**

EL Comité-DESC manifestó en su párrafo 26 su preocupación al respecto, especialmente porque *"las condiciones higiénicas y la situación de la salud son muy deficientes"*. En ese sentido recomendó al Estado que *"**solucione la cuestión de la salud mental en las clínicas psiquiátricas, tome medidas para mejorar las condiciones de vida de las personas que sufren trastornos mentales y aporte datos en su próximo informe periódico sobre las medidas adoptadas para mejorar la situación de los pacientes de salud mental, en particular sobre la disponibilidad de medicamentos esenciales**"*[5]**.**

Al respecto el Dr. Leonel Briozzo[6] comentó que, desde el Programa de salud Mental del Ministerio de salud se ha avanzado en el plano normativo, pero que la actualización de la Ley sobre la Salud Mental de 1934, no estaba entre las prioridades del programa. Esta necesaria armonización normativa fue recomendada por el Comité-DESC en su párrafo 25.

Asimismo, el Dr. Briozzo relató sobre su visita a ambos centros psiquiátricos motivado por el monitoreo para nuestro IA y por las Observaciones Finales. Constató que se

4. E/C.12/URY/C/O/3.4. Observaciones Finales al Estado Uruguayo del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 45º período de sesiones. Ginebra, 1º a 19 de noviembre de 2010.
5. Ídem.
6. Sub Secretario del Ministerio de Salud y panelista en la presentación del IA y de las Observaciones Finales al Estado Uruguayo.

está avanzado en el objetivo de corto plazo de mejorar la infraestructura; que los pabellones sean más pequeños para que las familias de los internos-as retomen contacto con ellos-as.

Esperamos que la armonización de la Ley de 1934 se ponga en agenda y se agilice su promulgación para una mejor protección de los derechos involucrados y protegidos por el PIDESC y los demás instrumentos internacionales de los que el Estado uruguayo forma parte. De igual forma esperamos que el objetivo de desinstitucionalizar a los-as internadas siga avanzando y que también la sociedad civil conozca de estos avances tan esperados por toda la sociedad uruguaya y la internacional que está acompañando este proceso desde diversos espacios internacionales como la Plataforma Interamericana a la que pertenecemos y otras Redes internacionales que trabajan en la promoción y defensa de los DESC.

Concluyendo, exigimos al Estado Uruguayo la pronta ratificación del Protocolo Facultativo del PIDESC y la ejecución de las otras 34 recomendaciones emitidas por el Comité DESC en noviembre de 2010.

Creemos imprescindible que en este reclamo y exigencia del cumplimiento de nuestros derechos fundamentales en general, y de los DESC en particular, debemos involucrarnos todos-as quienes formamos parte de la sociedad uruguaya. Son derechos exigibles y justiciables, ejerzamos nuestra ciudadanía, defendamos nuestra dignidad.

Afrodescendientes, combate al racismo, equidad étnico-racial: un balance

Noelia Maciel y Asamblea Afrodescendiente[1]

"Tal vez sea conveniente comenzar examinando por qué es preciso pensarnos colectivamente sobre un problema que nunca provocamos(...), pero para conseguir las respuestas correctas precisamos hacer las preguntas correctas; tenemos que descubrir lo que no funcionó, dónde y cuándo; y precisamos verificar si nuestra situación es una creación deliberada de Dios o una invención artificial de la verdad por individuos ávidos por el poder, cuya motivación es la autoridad, la seguridad, la riqueza y el confort (los privilegios). En otras palabras, el abordaje de la Conciencia Negra sería irrelevante en una sociedad igualitaria, sin distinciones de color (étnico-raciales), sin explotación. La Conciencia Negra es relevante aquí porque creemos que existe una situación anómala como producto de una creación deliberada de una parte de la humanidad."

Steve Biko, *Escribo lo que yo quiero*, 1970.

Introducción

Este informe pretende ser una evaluación de la agenda del combate al racismo y la promoción de la equidad étnico-racial en Uruguay. El año 2011 fue declarado por la Asamblea General de las Naciones Unidas como el Año de las Personas Afrodescendientes[2] con el objeto de fortalecer las medidas nacionales y la cooperación regional e internacional en beneficio de los afrodescendientes en relación con el goce pleno de sus derechos económicos, culturales, sociales, civiles, y políticos, su participación e inclusión en todas las esferas de la sociedad y la promoción de un mayor respeto y conocimiento de la diversidad, su herencia y su cultura. El 2011 conmemora también los 10 años de la realización de la III Conferencia Mundial contra el Racismo (Durban, 2001), la que fue totalmente ignorada por el gobierno en sus diferentes instancias. Sin embargo, fue uno de los años más propositivos por parte del movimiento afrodescendiente en cuanto a su capacidad de desarrollar líneas de acción específicas

1. Afro-uruguaya. Militante del movimiento afrodescendiente. Feminista antirracista. Lic. en Ciencia Política de la UdelaR Especializada en Relaciones Raciales e Inclusión Social de la Población Afrodescendiente. Diplomada en Gestión de la Política Social y en Género y Políticas Públicas. Candidata a Diploma en Derechos Humanos. Mención Ciudadanía y Participación. Este informe ha sido realizado especialmente con los aportes de Orlando Rivero, Andrés Urioste y Karina Moreira a partir de la discusión política en el marco del espacio de pensamiento crítico constituido como Asamblea Afrodescendiente.
2. Resolución 64/169 aprobada el 18 de diciembre de 2009 por la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/64/439/Add.2 (Part II)

para el fortalecimiento de la comunidad afrodescendiente y el combate al Racismo como asunto de política pública. Las bases para estas líneas de política pública fueron establecidas, legitimadas y consensuadas en la III Conferencia Mundial contra el Racismo dónde se reconoció que "...la esclavitud y la trata de esclavos, en particular la trata transatlántica, fueron tragedias atroces en la historia de la humanidad, no sólo por su aborrecible barbarie, sino también por su magnitud, su carácter organizado y, especialmente, su negación de la esencia de las víctimas, y reconocemos asimismo que la esclavitud y la trata de esclavos(…) constituyen, y siempre deberían haber constituido, un crimen de lesa humanidad y son una de las principales fuentes y manifestaciones del Racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia; y que los africanos y afrodescendientes (...) fueron víctimas de esos actos y continúan siéndolo de sus consecuencias"[3] (Párrafo 13)

A partir de aquí podemos señalar dos elementos claves para la lucha contra el racismo y la promoción de la equidad étnico-racial: el reconocimiento de un proceso histórico-estructural desventajoso (La esclavitud y sus consecuencias con impactos actuales) que ameritan una *reparación* y la persistencia y mutación del Racismo en la sociedad actual que exigen el desarrollo de un proceso de *transformación* social. Queremos evaluar aquí el avance del tema en el ámbito gubernamental y de los compromisos asumidos por el Estado uruguayo a nivel internacional.

Este informe está estructurado en tres partes: 1) Antecedentes, que dan cuenta de cómo llegamos a 2011, 2) Desarrollo y Evaluación de los principales acontecimientos de 2011 y 3) Consideraciones Finales. Dentro de los antecedentes, resultan de particular importancia los años 2009-2010, por tratarse de un período electoral, donde se propicia la incorporación de temas en agenda antes postergados y ofrece un clima habilitador de las negociaciones y para la incidencia. El 2010, es el año en el que una nueva administración asume[4] y establece las líneas de gobierno que permiten desarrollar un análisis sobre las continuidades, las perspectivas y las tendencias de las políticas públicas para el quinquenio de gobierno.

1. Antecedentes

Durante la administración del Dr. Tabaré Vázquez se avanzó en la instalación de 10 "Mecanismos de Promoción de la Equidad Racial"[5] (MER) en diferentes instancias de

3. Párrafo 13 de la III Conferencia Mundial contra el Racismo (Durban, 2001).
4. Es de destacar que durante el primer año de gobierno se diseña el presupuesto quinquenal y se aprueba parlamentariamente lo que será el sustento material de las declaraciones del ejecutivo, limitando la incorporación de nuevos temas durante ese período de gobierno.
5. Fueron efectivamente instalados en: Presidencia de la República, Instituto de las Mujeres e Instituto de la Juventud del Ministerio de Desarrollo Social, en el Ministerio de Educación y Cultura, en el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Relaciones Exteriores y en las Intendencias de Montevideo y Rivera.

la administración pública; en la creación de la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia (CHCRDX) en 2007; en la desagregación de datos socio-demográficos sobre la población afrodescendiente (INE, Inmujeres) y en acciones puntuales (Becas Quijano – MEC y Casa de la Cultura Afrouruguaya–IM). Pero quizás el avance más significativo sea el nuevo Censo General de Población realizado este año 2011, que incorporó por primera vez la dimensión étnica-racial, basada en las respuestas de los distintos grupos étnicos que componen la población uruguaya sobre auto-pertenencia.

2) Desarrollo y Evaluación de los principales acontecimientos de 2011

El 1 de marzo de 2010 al asumir José Mujica la presidencia del país hizo referencia en su discurso inaugural, al lugar que le otorga al tema: "...*Somos un pueblo hijo de aluvión. Acá están todos los credos, todas las culturas, acá no existe la discriminación, ni hacia los negros, ni hacia los pobres, ni hay discriminación sexual por las opciones que se tomen. Tal vez si un defecto tenemos, es ser tremendamente republicanos y casi somáticamente igualitarios*[6] ". Se pauta así, un cambio profundo en los principios de lucha contra el racismo así como en la erradicación de sus consecuencias en la sociedad uruguaya. Menos de un año bastaron para que de los 10 Mecanismos de Equidad Racial[7] se pasara con el nuevo gobierno, a sólo 3. Actualmente sólo están en funcionamiento el Área de Promoción y Coordinación de Políticas Públicas de Acción Afirmativa para Afrodescendientes en el MEC, el Departamento de las Mujeres Afrodescendientes en el MIDES y la Unidad Temática por los Derechos de los Afrodescendientes en la Intendencia de Montevideo.

A este retroceso en relación a la institucionalidad sobre equidad étnico-racial, se le suma un hecho que como movimiento afrodescendiente hemos definido de "Racismo Institucional". Entendiendo que "...la construcción de problemas públicos y la elaboración de las agendas son el resultado de procesos sociopolíticos complejos cuya comprensión remite a otros temas: la constitución de sujetos sociales, la elaboración de nuevos marcos de interpretación de la realidad social, las relaciones de poder entre distintos sujetos y actores sociales y el establecimiento de alianzas y estrategias políticas"[8] . (Guzmán, V. 2001:11). Con el inicio en 2005 de la etapa de Institucionalidad

6. Palabras de José Mujica en Plaza Independencia en la Asunción de Mando el 1 de marzo de 2010.
7. Mecanismos discriminatorios: a) Discriminación por edad (niños, niñas, adolescentes y tercera edad); b) Racismo (afrodescendientes); c) Discriminación por etnicidad (antisemitismo, pueblos originarios y comunidades inmigrantes); d) Discriminación por género; e) Homofobia, lesbofobia y transfobia; f) Discriminación por origen nacional (migrantes y refugiados); g) Discriminación por discapacidad y necesidades especiales; h) Discriminación por religión; i) Discriminación hacia personas privadas de libertad y liberados; j) Discriminación por patologización y riesgo de contagio (personas viviendo con VIH, consumidores problemáticos y no problemáticos de drogas).
8. Guzmán Virginia; *La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis*. Serie Mujer y Desarrollo. Nº 32. Unidad Mujer y Desarrollo. CEPAL, Santiago de Chile, 2001.

de la equidad étnico-racial, la sociedad civil afrodescendiente ha desarrollado diferentes tipos de propuesta con el fin de contribuir a fortalecer y consolidar el proceso de desarrollo de medidas específicas para la comunidad afrodescendiente. En 2008 se desarrolló un proceso participativo para el diseño de un Plan de Oportunidades y Derechos; propuesta coordinada y negociada por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura (MEC); obteniendo el apoyo financiero de la cooperación española (AECID) de aproximadamente 118.000 euros. En ese mismo período, el Estado uruguayo presentó su preocupación por el tema Discriminación en el Examen Periódico Universal (2004-2008) ante el Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Ginebra; dejando planteada la voluntad de trabajar en la realización de un Plan Nacional contra la Discriminación. Obtuvo de Naciones Unidas una contribución (unos 40.000 dólares) para la realización de dicho plan. Por lo cual, en esos momentos la Dirección de Derechos Humanos disponía de dos financiamientos y dos propuestas:

- Plan de Oportunidades y Derechos para Afrodescendientes financiado por la AECID
- Propuesta de un Plan Nacional contra la Discriminación financiado por el Alto Comisionado para los DD.HH. de NN.UU (plan que abarcaría Diversidad Sexual, Minorías Étnicas, Genero, Personas con Discapacidad, etc.)

Hasta 2010, momento en que cambia la administración de la Dirección de Derechos Humanos del MEC, no se había implementado ninguna de las dos propuestas financiadas; lo que generó críticas y malestar. Por razones que desconocemos, comenzaron a desfigurarse y fusionarse ambas propuestas. Es decir, el Plan de Oportunidades y Derechos para la Ciudadanía Afrouruguaya se convirtió en el “Componente Afro del Plan Nacional contra el Racismo y la Discriminación”. La Dirección de Políticas Sociales del MIDES propuso entonces desarrollar una única propuesta bajo el “Plan Nacional contra el Racismo y la Discriminación” (PNCRD); se redirigieron fondos y se cambió de una propuesta enfocada exclusivamente en la comunidad afrodescendiente, a una propuesta que abarcaba 10 mecanismos de discriminación.

Creemos que esta acción fue sumamente nociva porque coarta un proceso de más de 10 años de trabajo por lograr acciones específicas para la comunidad afrouruguaya. Denunciamos la desviación de fondos adjudicados específicamente y la falta de reconocimiento por parte de las autoridades del proyecto original Plan de Oportunidades y Derechos de la Ciudadanía Afrouruguaya.

Se priorizó un diseño técnico que redundó en la innecesaria sobrediagnosticación y en la invisibilización, una vez más, del racismo como causante estructural de las desigualdades existentes. Se desconoció la ingeniería institucional existente para el abordaje del tema (MER), las trayectorias institucionales acumuladas y el saber experto de la sociedad civil afrodescendiente organizada. Consideramos que este tipo de prácticas, al desestimar a los MER, termina directa e indirectamente debilitándolos.

Este tipo de acción, se enmarca en lo que denominamos racismo institucional y constituye hoy, el mayor obstáculo para avanzar en la construcción de políticas públicas. Queremos destacar también, cómo este debate ha hecho emerger una preocupación por otros grupos discriminados de la sociedad. Creemos que esta preocupación legítima, suele ser frecuentemente una estrategia para relativizar y vaciar el peso de la discriminación racial y del racismo contra las personas afrodescendientes. Más allá de lo sucedido con el Plan, observamos como corolario que, al reclamar ciertas especificidades para la población afrodescendiente, se favoreció también a otros grupos discriminados, contribuyendo a incorporar sus demandas a la agenda pública. ¡Salúdese y celébrese la tarea democratizadora que el movimiento afrodescendientes está promoviendo en el Uruguay!

Por último en relación a este tema, queremos decir que la experiencia en relación al PNCRD provocó fuertes conflictos entre los distintos movimientos sociales, que se oponían a la expresión de lo que considerábamos era una desviación de fondos y un vaciamiento de las propuestas de la comunidad afrodescendiente. Esta actitud sigue presente en varios sectores sociales; la entendemos como una expresión de intolerancia ante las manifestaciones de autodeterminación y autorepresentación de la comunidad afrodescendiente, quién históricamente fue relegada a la invisibilización, desmovilización, sumisión y al silencio.

Más allá de la denuncia pública por parte de Asamblea Afrodescendiente, se lanzó el Proceso Participativo "Hacia un Plan Nacional contra el Racismo y la Discriminación" y según fuentes del MEC de la primera etapa consultiva que terminara en agosto 2011, se elaboró una agenda en base a compromisos internacionales del Estado sobre distintas formas de discriminación, así como mecanismos de empoderamiento de organizaciones sociales de colectivos discriminados en Uruguay. La agenda nunca fue presentada públicamente, como tampoco lo fue el "Plan Nacional contra el Racismo y la Discriminación". El Plan nunca ha rendido cuentas públicamente sobre los alcances, potencial implementación, ni mecanismos de monitoreo. Tampoco se ha difundido información en relación al cumplimiento de los objetivos del "Proceso Participativo Hacia un Plan Nacional contra el Racismo y la Discriminación". Lo único que se publicó en la página web de la Dirección de Derechos Humanos del MEC fueron los informes de los distintos mecanismos discriminatorios, cuyos resultados no aportan más allá de un diagnóstico, los que como dijimos, abundan.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial CERD

En febrero de 2011, nuestro país fue revisado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (Comité). Luego de casi 11 años sin informar sobre la situación de la discriminación racial en Uruguay, nuestro país que había faltado a la cita durante las últimas 4 oportunidades anteriores, por segunda vez en su historia desde el

año 1999 (momento en el que el país ratifica la CERD) presenta un informe oficial al Comité. Mediante un denodado esfuerzo de la organización Asamblea Afrodescendiente se pudo contar con un informe alternativo al del Estado uruguayo. De dimensiones históricas puede considerarse también el tenor y el número de *recomendaciones* que le fueran efectuadas al Estado, las que constituyen una importante contribución para acelerar el proceso de construcción de políticas públicas y trascender el plano del diagnóstico; pasar de las buenas intenciones hacia la materialización de las mismas.

Audiencia temática

A partir de la presentación de una Audiencia Temática por parte de Asamblea Afrodescendiente en marzo de 2011, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, (informe final del 141 período de sesiones) mostró su preocupación sobre la situación de las personas afrodescendientes en Uruguay. Allí se expresa que "...a pesar de que se registraron avances en relación con la creación de distintas instancias gubernamentales destinadas a examinar y proponer políticas públicas dirigidas a mejorar los derechos humanos de los afrodescendientes, por ejemplo, el Departamento de las Mujeres Afrodescendientes del Instituto Nacional de Mujeres. Sin embargo, existen serias debilidades en la dotación financiera y de recursos humanos de tales instancias. Agregaron que consecuentemente, la sostenibilidad de esas instancias y de las respectivas políticas sociales es precaria, y la situación del 10.6% de la población uruguaya que dice tener ascendencia racial afro sigue siendo preocupante, estando sub-representada en las estadísticas sobre educación y mercado de empleo, mientras es sobre-representada en las estadísticas sobre pobreza e indigencia, por ejemplo".

Casos de discriminación racial

Queremos señalar la preocupación que nos genera la información proporcionada por el Estado en el informe oficial presentado al CERD, sobre los pocos casos denunciados por discriminación racial en el período 1998-2008, tanto en la órbita jurisdiccional (4 casos), como en las oficinas administrativas (3 casos). En 10 años hubo tan sólo 7 casos denunciados. También se informa que los casos tramitados en la sede judicial culminaron sin sanción, uno de ellos mediante transacción. Los tramitados por vía administrativa dieron lugar a sanciones de distinto tenor (una destitución, una suspensión y una llamada de atención). Este panorama es preocupante y evidencia los obstáculos institucionales para acceder a la Justicia que tienen las personas afrodescendientes que sufren discriminación racial. La Comisión Honoraria contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia cuya instalación se dio en 2007, se ha propuesto para finalizar el presente año hacer un llamado para renovar las personas representantes de la misma. En general, es un mecanismo desconocido por la mayoría

de la población y en particular por parte de la población afrodescendiente. Aún así, si bien no contamos con los datos recientes, podemos decir que en la órbita de la Comisión Honoraria contra el Racismo, en el período que va de 2007 a 2009, se recepcionaron un 44% de denuncias por actos de discriminación racial. Es decir que, a pesar de ser pocas las denuncias que llegan a la CHCRDX sobre las diferentes formas de discriminación, las denuncias sobre casos de discriminación racial constituyen una amplia mayoría sobre el total de los casos presentados y las acciones de la CHCRDX no han sido de apoyo, ni han contribuido con los mismos, ya que en ningún caso se ha logrado llegar a una sentencia en favor de la víctima.

Este año tomaron conocimiento público varios casos de discriminación racial a través de los medios de comunicación, tanto en la prensa escrita como en los noticieros televisivos. Cada uno de estos casos fue denunciado por la vía judicial y presentados a la CHCRDX. . Quizás dos de los casos más impactantes fueron el de Luciana Samapio, quien fue discriminada en un ómnibus capitalino y a pesar de que la victimaria confesó su agresión frente a un oficial policial, el caso quedó archivado. El segundo caso de alarmante violencia racial, tuvo como víctima al ciudadano nigeriano Tomy Daria -quien perdió la visión de un ojo a causa de la golpiza recibida en un bar de la ciudad vieja de Montevideo- también fue archivado. Por la gravedad de los hechos este caso conmocionó a la opinión pública, especialmente a la comunidad afrodescendiente, quien realizó varias manifestaciones de protesta exigiendo garantías para la víctima. Este caso también fue archivado y la persona agresora no tuvo ninguna sanción.

Al respecto cabe recordar que el Comité CERD "recomienda al estado uruguayo que adopte medidas específicas contra la discriminación racial e integre en su legislación menciones específicas que claramente prohíban y contribuyan a prevenir la discriminación racial"

Si bien la Ley 17.817 creó la Comisión Honoraria de Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación, su instalación se realizó en 2007; transcurridos estos años estamos en condiciones de realizar una primera evaluación sobre su desempeño. En primer lugar decir que existen serios problemas respecto a la independencia técnica y al funcionamiento de la Comisión. La primera conclusión a la que arribamos es que las peticiones que llegan a la Comisión son muy pocas porque la población afrodescendiente no conoce este tipo de mecanismo de protección de sus derechos ante un acto de discriminación racial.

Como anunciáramos en el informe alternativo al CERD creemos que se hace necesaria la reforma parcial de la Ley respecto a las garantías de su independencia técnica a partir de su acentuación o énfasis, en el número y forma de designación de titulares y suplentes, particularmente de la sociedad civil organizada, quórum necesario para la toma de decisiones, así como la posibilidad de ejercicio de la presidencia del Cuerpo en caso de ausencia de su titular.

Alertamos a su vez, que existe poca difusión de la Comisión y que es necesario que

se promueva una política de sensibilización y de difusión de la misma y sus competencias, ya que la Comisión es un potencial instrumento para efectivizar varios de los mandatos establecidos en la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD)

Censo de población 2011

El Censo de Población realizado durante el último cuatrimestre del año 2011, incorpora la dimensión étnico-racial para lograr visibilizar los distintos componentes de la misma, en la población del país y brindar datos sobre la situación socio-demográfica y las posibles desigualdades que se ocasionan en función de estas identidades.

La visibilidad estadística ha sido una de las grandes demandas de los movimientos afrodescendientes, dado que se tiene conciencia de su importancia como herramienta para la redistribución de la riqueza. Por lo relevante de esta medida, hubiera sido deseable que el gobierno desarrollara acciones de sensibilización de la población respecto a la utilidad de introducir esta dimensión estadística.

El presente Censo se caracteriza por ser un Censo de Derecho y no de Hecho como en otras ediciones. Esta característica, es sumamente importante ya que se parte de un enfoque de derechos, en donde el Estado consulta información para garantizar el ejercicio de los derechos de la ciudadanía en su conjunto. Para la comunidad afrodescendiente, la incorporación de esta dimensión da cuenta del reconocimiento por parte del Estado de derechos específicos: el derecho a la identidad, derecho al reconocimiento como comunidad.

Políticas públicas

Hasta el momento, noviembre de 2011, siguen sin existir políticas públicas para la población afrodescendiente, el combate al racismo y la promoción de la equidad étnico-racial. A pesar de que el gobierno en cada una de sus presentaciones, tanto a nivel nacional como internacional, expone las diferentes acciones realizadas, exigimos a la institucionalidad pública la rendición de cuentas de las acciones realizadas en pro de la comunidad afrodescendiente, dando información específica sobre el impacto de las mismas.

Actualmente la Dirección Nacional de Políticas Sociales ha iniciado un proceso de planificación sobre cómo abordar, diseñar y proponer acciones que promuevan la equidad étnico-racial, específicas para la población afrodescendiente. Cabe observar que esta iniciativa comienza desde punto cero, desconociendo la experiencia acumulada y dejando de lado las acciones realizadas en el período anterior.

La invisibilización de los Mecanismos de Promoción de la Equidad Racial existentes puede leerse como una práctica de racismo institucional. Sabemos que “el Racismo

es la valoración, generalizada y definitiva de las diferencias reales o imaginarias, en provecho del acusador y en detrimento de su víctima, con el fin de justificar sus privilegios o su agresión”[9]. En este caso, la valoración del trabajo y propuesta de la DNPS parte de una concepción que se sustenta en la superioridad técnica en provecho de la DNPD y en detrimento de los MER, con el fin de justificar en este caso, el liderazgo de la temática afrodescendiente y de la promoción de la equidad étnico-racial en la DNPS (burócratas) y no en los MER (espacios negociados por el movimiento negro).

Se priorizó un diseño técnico que redundó en la innecesaria sobrediagnosticación y en la nuevamente invisibilización de la dimensión étnico-racial como causa estructural de las desigualdades que persisten en nuestro colectivo. El segundo espacio también toma un punto de partida cero, que no reconoce ni las trayectorias institucionales de la temática ni los acumulados y el saber experto de la sociedad civil organizada afrodescendiente. Esta práctica definida como Racismo institucional es lo que constituye hoy el mayor obstáculo para el avance de la temática a nivel del proceso de diseño de políticas públicas.

Embajador itinerante

Una de las últimas acciones por parte del gobierno fue la designación un embajador itinerante para asuntos afrodescendientes[10]. Interpretamos este nombramiento como una clara manifestación de cómo el gobierno trata el tema: nombrar un embajador, una figura diplomática, es una forma de extranjerizar el tema, dándole la espalda a la situación de la ciudadanía afro-uruguaya. Este nombramiento no responde a demandas de la población afrodescendiente. Consideramos que esta acción tiende a minimizar la responsabilidad y las obligaciones que tiene el país respecto a la situación de las personas afrodescendientes. Curiosamente, esta medida es coincidente con el importante proceso de incidencia llevado a cabo en el plano internacional (Informe alternativo al CERD y presentación de Audiencia Temática en el marco de la CIDH) por parte de la sociedad civil organizada.

Consideraciones finales

Entre las consideraciones finales queremos destacar el protagonismo de la sociedad civil organizada afrodescendiente en los asuntos públicos, como un derecho que implica necesariamente el establecimiento de obligaciones correlativas para el Estado. Para

9. Albert Memmi.
10. La figura de embajador itinerante se creó en diciembre de 2010, en la Ley de Presupuesto Nacional. Estos funcionarios diplomáticos, según establece la norma, deben cumplir «con los cometidos que el Poder Ejecutivo les asigne específicamente», y actuarán en el marco de la Convención de Nueva York sobre las Misiones Especiales de 1969.

ello deben existir garantías para la participación, de acceso a esos espacios y en condiciones adecuadas. Es importante otorgar poder real a los ámbitos concebidos a tales efectos, como obligación del Estado de garantizar el derecho a la participación, la transparencia en el proceso de elaboración de políticas públicas, el acceso a la información y la necesaria rendición de cuentas.

En este sentido observamos que en general, la participación está mediatizada por liderazgos tradicionales afrodescendientes y existe una tendencia a sustituir la participación de base por la creación de cargos político-técnicos especializados. En este sentido, alertamos sobre la falta de espacios institucionales de participación, control social e interlocución política.

Queremos por último enfatizar la necesidad de reconocer los acumulados que existen en la sociedad civil organizada afrodescendiente y sobre esta base respetar el derecho a realizar bajo el consenso o el disenso nuestras propias prácticas conceptuales y sociales. Sigue persistiendo sobre nosotras, las personas afrodescendientes, un visión paternalista o racista que nos considera objeto de estudio y de políticas y no como sujetos de nuestra propia transformación.

Creemos que está pendiente un trabajo menos tímido con el empoderamiento del movimiento negro por parte del Estado y sobre todo de los Mecanismos de Equidad Racial (MER). Nos preguntamos qué es lo que lleva a considerar que ser gobierno implica necesariamente un distanciamiento tan grande de parte de los espacios estatales de equidad racial para con la sociedad civil organizada afrodescendiente. Llegando hasta crearse antagonismos innecesarios e inesperados.

Queremos advertir sobre la oportunidad que se está perdiendo al no invertir en el fortalecimiento del movimiento afrodescendiente, principalmente en los sectores no ligados ni a los partidos políticos ni a los grupos sindicales, que son los que tradicionalmente han luchado por las conquistas políticas que hoy se poseen y los que poseen la capacidad para impulsar y vigilar las transformaciones sociales. Así, se corre el riesgo de que la cuestión afrodescendiente quede diluida y subalternada dentro de una estructura que trabaja contra “las discriminaciones”, en forma tan amplia, que se desdibuja lo legítimamente específico. De ahí la importancia de la capitalización de la capacidad de enfrentamiento, articulación política y gubernamental; sabemos que un mecanismo o cualquier otra instancia en la estructura gubernamental puede desaparecer; un movimiento fuerte y estructurado, difícilmente.

Algunas reflexiones sobre la Salud en el Uruguay, diez años después

José Portillo y Judith Britez[1]

El impulso crítico viene indefectiblemente unido a la resistencia contra toda rígida conformidad respecto a la opinión dominante.

Theodor Adorno

Introducción

En el esfuerzo por analizar el estado actual de los Derechos Humanos, Económicos, Sociales y Culturales - (DESC)[2], realizamos algunos aportes en relación a la situación de la Salud, entendida ésta como un derecho fundamental en la sociedad contemporánea. Se intenta así, contribuir al debate sobre los procesos de implementación de la Reforma de Salud en nuestro país puntualizando que no se trata de un análisis sistemático, el que desbordaría los alcances de este informe.

El estado de situación de la Salud en el Uruguay merece dicho estudio tanto desde el punto de vista epidemiológico como sociológico; sobre todo cuando partimos de una concepción de la Salud pensada como Derecho y desde la mirada de los determinantes Sociales de la Salud. Éstos *"(…) son las circunstancias en que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen, incluido el sistema de salud. Esas circunstancias son el resultado de la distribución del dinero, el poder y los recursos a nivel mundial, nacional y local, que depende a su vez de las políticas adoptadas"*[3].

El interés por el cambio de modelo en la Salud se inició en 2005 con el gobierno de izquierda. Una serie de medidas que se fueron implementando en forma gradual; la Reforma de la Salud, el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) se concretan en 2007 a través de la ley Nº 18.211[4].

Dicha reforma de Salud, "*se basa en la universalización de la atención en Salud a toda la población, en diferentes niveles de accesibilidad y calidad homogéneas, con justicia distributiva en la carga económica que el gasto en Salud representa para cada ciudadano. Sus lineamientos surgen a partir de las definiciones programáticas del gobierno, consensuadas*

[1] José Portillo. Médico pediatra. Postgrado en Filosofía. Judith Brites. Licenciada en Psicología.

[2] http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/cescr/

[3] http://www.who.int/social_determinants/es/

[4] http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18211&Anchor=

con los actores involucrados nucleados en el Consejo Consultivo para el cambio en salud. (…) los datos surgidos de la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo de Enfermedades Crónicas No Trasmisibles, realizada en el año 2008 por la División Epidemiología del MSP, y su impacto en la morbimortalidad del Uruguay, se definen como ejes estratégicos para la promoción de la salud los cambios hacia estilos de vida saludables: la promoción de la actividad física y recreativa, la alimentación saludable, la participación ciudadana, los entornos saludables (…) y los ambientes libres de humo de tabaco. Los principales desafíos de la presente Estrategia son: La necesidad de un proceso comprensivo que influencie positivamente en el impacto sanitario, ya sea en forma directa o indirecta. Conformación de un Consejo Nacional de Promoción de Salud que permita la implementación y seguimiento de la Estrategia. El continuo desarrollo e implementación de investigación en promoción de la salud. El desarrollo de la política de promoción de la salud a nivel departamental y local a través de la planificación departamental y la gestión intersectorial local. El desarrollo integrado de programas que contemplen la ejecución de políticas de promoción de la salud. Desarrollar un sistema de evaluación de las estrategias de promoción de la salud. Determinar las necesidades de inversión en promoción de la salud"[5].

Corresponde destacar que es la primera vez que un gobierno -y en particular las autoridades de la salud- integran a la praxis conceptos como *equidad*, *accesibilidad* con *servicios de calidad* para todos/as los/as habitantes del país y pretenden la integración de todos los prestadores en un único sistema. Esto debe resaltarse como un mérito muy significativo y uno de los logros más importantes desde la instalación del gobierno progresista.

Sin duda pensar y comenzar la implementación de la Reforma fue un paso muy importante; pero existen problemas, algunos que fueron tomados en cuenta y otros que no fueron pensados en relación a la complejidad de la Reforma. El Presidente de la República José Mujica, señalaba en su audición radial del 20 de octubre de 2011, la importancia del Sistema Nacional Integrado de Salud; reconoció que pese a que "se invirtieron en salud casi 40 mil millones de pesos, casi 5 puntos del PBI", sólo en el subsector público, "está muy lejos de estar terminado". Una de las características históricas más destacadas del Uruguay ha sido gastar mucho en salud (10% del PBI en conjunto) con pocos resultados (comparativamente) en materia de indicadores. ¿Se estará empezando a mejorar?

Para el sector socialmente más vulnerable se visualizan logros innegables (como acceder a una Institución de Asistencia Médica Colectiva quizás por primera vez) con una atención médica y servicios de hotelería dignos.

[5] *www.msp.gub.uy/andocasociado.aspx?4726,20032*

II

Los problemas de salud requieren miradas y soluciones integrales. Los Recursos humanos son una parte importante y compleja, por tanto requiere trabajo y acuerdos colectivos. Debemos cuestionarnos permanentemente para lograr mejoras en la calidad de la atención, en la accesibilidad, en la gestión, entre otras, para construir prácticas más democráticas, equitativas, participativas y para redefinir y redimensionar el rol del estado a través de cambios estructurales y funcionales que mejoren sus vínculos a nivel institucional y comunitario.

Los recursos humanos adecuados son un tema central; sin embargo, existe una fragmentación entre el discurso y las prácticas. Cualquier nuevo modelo de atención a la salud -y en especial si considera la Estrategia de la Atención Primaria de la Salud (APS) que jerarquiza el nivel menos complejo de la atención- debe estar centrado en un médico que sea un clínico de excelencia.

Este médico general se transforma en "la llave de entrada al sistema" y necesita una capacidad basada en habilidades, conocimientos y actitudes que le permitan hacer diagnóstico clínico presuntivo, evitando tanto el sub-diagnóstico como el sobre diagnóstico; el uso irracional de tecnología, costoso y eventualmente riesgoso así como la derivación innecesaria a niveles de atención de mayor complejidad. Además de una relación con sus pacientes respetuosa y ética. Sin embargo la realidad camina en sentido contrario.

Un Informe de la Organización Panamericana de la Salud en Uruguay[6] señalaba entre otras cosas, que la fuerza de trabajo es el aspecto central en la atención a la salud. No obstante, los recursos humanos *"permanecieron al margen de la consideración en la mayoría de las reformas de los sistemas llevadas a cabo en las últimas décadas en América Latina".* Se puede decir que Uruguay no está al margen de esta consideración y esto podría contribuir, como señala el mismo informe, a ser *"causante de los escasos resultados obtenidos en nuestros países".*

Uruguay sigue sin planificar sus necesidades reales en cantidad y calidad de la formación de los recursos médicos y del resto del equipo de salud.

La evolución de la tasa de ingresos a la Facultad de Medicina presenta una tendencia creciente a largo plazo, con una tasa promedio de 2,4 % anual entre 1995 y 2005. Para 2012 se efectúa una proyección de un ingreso 18% superior al de 2005. El número de médicos se ha incrementado de forma permanente a una tasa francamente superior a la tasa de crecimiento de la población general. Como contrapartida existe una notable concentración de médicos en Montevideo, 73.5 cada 10 mil habitantes (una tasa superior a cualquier país del mundo) contra 19.6 cada 10 mil habitantes el resto, del país (la otra mitad de la población).

Contrariamente a lo señalado y a las necesidades de un nuevo modelo de atención, la tendencia a la especialización de los médicos es creciente (de 56% con especialidad

[6] OPS-*Perfil de recursos humanos del sector salud en Uruguay-* Montevideo, 2007.
http://www.bvsops.org.uy/pdf/recursoshumanos.pdf

en 1998 se pasa al 73% en 2006). A su vez las remuneraciones son muy diferentes entre los generalistas y los especialistas, a favor de estos últimos y muy especialmente si son anestésicos-quirúrgicos (aproximadamente 50% superior).

Pero a su vez existen diferencias salariales marcadas entre los subsectores, siendo notoriamente superior el salario de los privados con respecto a los cargos públicos.

También la distribución de los recursos asistenciales es muy diferente en número entre el subsector privado y el público: en el primero tenemos 13.3 médicos, 6.2 enfermeros y 11.2 de otras profesiones cada mil usuarios; mientras en el segundo hay 3.9; 4.8 y 8.5 respectivamente. Como se ve, una enorme desigualdad a favor del privado, pero especialmente marcada entre los médicos.

El informe en consideración señalaba en 2007 y puede decirse que mantiene plena vigencia, en casi todos los datos, que *"la inexistencia de todo tipo de planificación en la formación de recursos humanos, sumada a la existencia de especificidades de funcionamiento del mercado de trabajo del sector salud, como por ejemplo la llamada inducción de demanda, explican la tendencia secular al crecimiento".*

También se señala muy claramente que esta tendencia a la masificación, no acompañada de otras medidas (por ejemplo extensión de los servicios educativos) afecta de manera significativa la calidad de la educación médica.

En términos comparativos, Uruguay presenta la tasa de médicos por habitante más alta de la región, la segunda de toda América y más alta que la mayoría de los países de la OCDE[7]. Señala el informe que *"una hipótesis plausible es la existencia de exceso de oferta médica".* Si a estos elementos se agrega la llamada judicialización de la medicina que ha generado una práctica "a la defensiva" (uso innecesario y potencialmente riesgoso de la tecnología "por si acaso"), nos encontramos recorriendo un camino inverso al pre-supuesto en los objetivos de la reforma: demasiados médicos, demasiado especializados, con una formación clínica poco adecuada, con un sistema de distribución en el país absolutamente desequilibrado y con un conjunto de remuneraciones profundamente inequitativo, que mantiene una práctica muy diferente a la estrategia de la APS. Lo más preocupante es la falta de medidas en el mediano y largo plazo para revertir esta situación.

Nos preguntamos si será una utopía pensar en un sistema de salud conjugando los aspectos de recursos humanos adecuados, gestión, administración y acceso. La Reforma y la Estrategia APS es una utopía en Uruguay, sin embargo en otros países hace 20 años que se desarrolla. Existe mucho material en torno al tema. En nuestro país podríamos decir que en parte se logró visibilizar, pero debe quedar claro que quizás no fueron las mejores formas para implementarla.

Los procesos deben ensamblar las metas propuestas por las políticas públicas con las realidades y necesidades de los diferentes actores que están implicados en el sector de la salud incluyendo el/la "usuario/a".

[7] OCDE - Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

Si bien la concepción y mirada de los derechos económicos sociales y culturales es tenida en cuenta a la hora de los discursos y en algunas políticas públicas, esto es un inicio.

Las relaciones de poder son parte del cotidiano pero quizás podríamos asegurar que en el ámbito de las políticas públicas se complejizan, obstaculizando muchas veces las propuestas de cambio.

III

Si consideramos las inequidades al interior del sector, entre los subsectores público (representado mayoritariamente por ASSE) y privado (representado mayoritariamente por las IAMC[8]) las diferencias siguen siendo muy grandes y no sólo en materia de hotelería (extraordinariamente significativas). También siguen existiendo notorias diferencias en recursos humanos y materiales y sobre todo en los resultados.

Coincidiendo con el espíritu de la Reforma, el Ministerio de Salud ha implementado una serie de normas en materia de prevención y promoción de salud. La más extraordinaria ha sido sin embargo proveniente de la propia Presidencia y tiene que ver con todas las medidas exitosas que han contribuido al combate al tabaquismo y que han generado logros reconocidos internacionalmente. También se han producido una serie de normas obligatorias a los Servicios en materia de prevención, sobre todo para el área materno-infantil.

Estas medidas en conjunto, sumadas a las mejoras socioeconómicas como la disminución de la pobreza y de la indigencia aunque no ha disminuido la inequidad han logrado un avance de los indicadores clásicos. Se destaca especialmente la mortalidad infantil, logrando una cifra histórica en 2010, de 7.71 por mil nacidos vivos, pese a que entre 2005 y 2008 solo había variado entre 12.63 y 10.74.[9]

A pesar de ello Uruguay sigue siendo aventajado por Cuba, Chile y Costa Rica en América Latina, (cuando en 1950 Uruguay era el primero de toda América exceptuando EEUU y Canadá).

En enero de 2011, Uruguay se coloca en el ranking, debajo de 70 países de una lista de 220[10]. Históricamente además, la mortalidad infantil del subsector privado es notoriamente más baja que el público[11], tendencia que se ha corregido pero que está lejos de desaparecer.

A pesar de todas las pautas en materia de prevención en 2010, el 12% de los partos del Hospital Pereira Rossell, la mayor maternidad del país, fueron prematuros; y el 61% de los nacimientos fueron de embarazos mal controlados[12]. En coincidencia, el Subsecretario del Ministerio de Salud Pública, Dr. Leonel Briozzo, señalaba entre otras cosas: *"en*

[8] IAMC - Instituciones de Asistencia Médica Colectiva.

[9] MSP-Informe especial- La reducción de la tasa de mortalidad infantil en Uruguay 2010.

[10]: http://www.indexmundi.com/g/r.aspx?c=uy&v=29&l=es

[11] MSP-Salud de la Población-Departamento de Estadística-Indicadores y políticas de Salud de la Infancia y la Adolescencia-Montevideo-2002.

[12] *El Observador*: Informe de la Fundación Álvarez - Caldeyro Barcia; 9 setiembre de 2011.

2010 las instituciones del subsector privado cumplieron en más del 90% los doce controles que deben realizar los niños y las mujeres, mientras que ASSE logró el 90% sólo en dos controles (…) en otro conjunto de controles pediátricos, mientras el subsector privado cumplía las pautas en un 88%, ASSE lo lograba sólo en un 57% (…) *estas situaciones tuvieron entre otras consecuencias que ASSE dejara de cobrar un 77% de lo que podía haber cobrado en función del cumplimiento de las metas asistenciales exigidas por el Ministerio*[13]".

El subsector público además de tener las peores remuneraciones, adolece de problemas crónicos de gestión y personal. Esto obligó a la reciente remoción de las máximas autoridades de ASSE, debido a que pese al incremento presupuestal muy marcado, no lograron mejorar sus resultados.

Entre los muy numerosos problemas, el ausentismo del personal es quizás uno de los más marcados (y más antiguo). En recientes declaraciones, el Director del MSP, Dr. Yamandú Bermúdez señalaba que "*la falta del personal de la salud (en el subsector público) alcanza diariamente el 25%*[14] (…) *en esas condiciones la atención se hace compleja o imposible".*

A pesar de lo señalado y en coincidencia con las palabras del Presidente de la República que presentamos al inicio de este informe, se presenta el gasto de ASSE antes y después de la reforma[15]

	Año 2004	Año 2008
Gasto	**$6.150.467.657**	**$9.500.164.395**
Usuarios	**1.554.488**	**1.210.592**
Gasto per cápita	**$ 312**	**$ 654**

Se puede decir sin dudas que se suman y potencian, la inequidad y la ineficiencia y en palabras del Sr. Senador y ex Ministro de Salud Pública Dr. Alfredo Solari: "*las cosas en ASSE marchan muy mal"*[16]*.*

Se puede pensar que de acuerdo al espíritu de la Reforma y a numerosas medidas implementadas, se debería tender a lograr que el subsector privado, a través de las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC), con un sistema de financiamiento mixto (similar a los sistemas de Seguridad Social europeos) lograra asumir la asistencia de toda la población. Históricamente se puede decir *grosso modo* que la mitad de la población era atendida por este subsector. De acuerdo a cifras recientes en 2009 las IAMC asistían al 52,5% y en 2010, 55,1%[17].

Uno de los problemas más significativos es que ASSE sigue financiando la oferta de servicios sin conocer con precisión la demanda, es decir en régimen de capitación cómo

[13] *El Observador*; 19 de octubre de 2011.
[14] *El País;* 27 de octubre de 2011.
[15] *El Observador;* 2 de octubre de 2011.
[16] Op.cit
[17] Uruguay en cifras-Salud- 2009 y 2010.

funcionan las IAMC en el subsector privado, lo cual permite una racionalización del gasto.

Pero sin duda una de las asimetrías más marcadas en prestaciones de salud, debe ser entre las áreas urbanas y las áreas rurales. "*La centralidad de la capital departamental y de las ciudades medianas genera diferencias con los pueblos y comunidades rurales. En la mayoría de las zonas rurales no hay profesionales de la salud radicados, contándose solamente con auxiliar de enfermería o promotora rural y una ronda médica que visita la localidad con una frecuencia que va de 15 días a tres meses*"[18] . Corresponde recordar que Montevideo cuenta con una tasa médico-habitante de las más altas del mundo.

Reflexiones finales

Hace diez años señalábamos en un trabajo presentado en el XXIII Congreso Uruguayo de Pediatría, lo que entendíamos eran las diez patologías más relevantes de los servicios de salud en el Uruguay[19] . A diez años de ese congreso, a seis años de gobierno progresista y a cuatro años de implementado el Sistema Integrado de Salud, podemos comparar lo allí señalado con el contexto actual:

1) **Se gasta mucho en reparación de la salud perdida y muy poco en prevenir la enfermedad.** Por el momento sigue plenamente vigente. Sin desconocer los esfuerzos innovadores con políticas y pautas de prevención y promoción, la distribución de los presupuestos, y sobre todo el perfil del cuerpo médico, no permiten avizorar cambios significativos en el corto plazo.

2) **Hay exceso de efectores asistenciales carentes de inserción social.** Sigue teniendo vigencia, en especial por la asimetría en la distribución de los recursos materiales y humanos, tanto entre los subsectores como en la superficie geográfica.

3) **La capacidad instalada no se corresponde con la demanda real.** Dado que no ha existido ninguna planificación, la distribución ha quedado librada a las circunstancias del mercado, lo cual explica las asimetrías marcadas.

4) **No se utilizan en magnitud suficiente las mejores y más probadas técnicas de salud pública.** No cabe duda. Este es de los pocos países del continente en el cual la Salud Pública no ha tenido un papel destacado en el ámbito universitario. Si bien las cosas tienden a cambiar, es probable que haya un déficit de recursos humanos en este rubro comparando con otros países de la Región.

5) **Existe una plétora perjudicial de medicamentos**. No se puede afirmar, pero es posible que sea correcto, ya que la provisión queda a cargo de los intereses comerciales de las empresas.

[18] Informe Alternativo al Comité DESC-ONU. Capítulo Uruguay-PIDHDD-Montevideo-2011. Ver: http://www.pidhdd.org/v2/index.php?option=com_jdownloads &Itemid=555&task=view.download&cid=161

[19] Portillo, José; *Entre la APS y el primer nivel de atención, el lugar de la diferencia*; Medicina y Sociedad, Año 26, Nº1, marzo 2006.

6) Hay un exceso de intermediación en el sector salud. Si bien existe la intermediación, no es el principal problema de este país.

7) **Existen instituciones estructuralmente inadecuadas para atender requerimientos sanitarios**. Esta cuestión es totalmente válida con el agravante que la mayoría de ellas pertenecen al propio Estado.

8) Hay sobre-utilización de recursos diagnósticos y excesos terapéuticos.

9) Es creciente el "mal uso" de la mala praxis.

Estos dos últimos ítems pueden ser considerados en conjunto y se puede decir que no sólo siguen vigentes, sino que tienen una tendencia progresivamente creciente. Es un problema complejo que no sólo afecta a este país y se puede explicar por un conjunto de factores, entre otros: educación médica basada en modelos ya superados y masificación de dicha educación que contribuyen en conjunto a una formación clínica limitada; gran presión social en función de la mayor información disponible y de la influencia de los medios masivos de comunicación; judicialización de la medicina que lleva a una práctica distorsionada (medicina a la defensiva); escasa disponibilidad del tiempo necesario para una atención adecuada en función del multiempleo y los sistemas perversos de remuneración.

10) Existe una perniciosa propaganda que orienta a la sociedad a consumos inadecuados o tendenciosos. Sigue totalmente vigente y es parte de la explicación de los ítems anteriores.

"Muchos otros estudios realizados al interior de los países demuestran que las regiones con mejor atención primaria tienen mejores resultados en salud, tanto en tasas globales de mortalidad, enfermedades cardiacas, tasas de mortalidad y mortalidad infantil, como en detección más precoz de formas de cáncer como cáncer colorrectal, cáncer de mama, cáncer uterino/cervical, y melanoma. El caso contrario se da cuando existe mayor número de especialistas, el cual se asocia con peores resultados", señala Barbara Starfield[20].

"Si bien no hay duda que los factores socioeconómicos influyen en la salud, los servicios de salud constituyen una influencia muy importante porque su efecto es más claro y más rápido, sobre todo en la prevención del avance de enfermedades y los efectos de daños, y especialmente cuando la edad es menor"[21]

El gran desafío sigue siendo articular los discursos y las prácticas, las disciplinas y los sectores, contrarrestando los poderes mercantiles y corporativos, con recursos humanos adecuados, para pensar y llevar a cabo los grandes cambios que aún se necesitan para lograr una salud con equidad y justicia social, en el sentido de la Declaración de Alma Ata y de la Carta de Ottawa.

[20] Starfield B; ver: www.pitt.edu/~super1/lecture/lec8841/index.htm

[21] van Doorslaer et al; Health Econ 2004; 13:629-47.



© Guzmán Queirolo, *Mejor no hablar*

El medio vaso lleno, el medio vaso vacío: la situación de la salud y los derechos sexuales y reproductivos en Uruguay

Lilián Abracinskas [1]

Por decisión del Poder Ejecutivo (decreto 293 del 30set/2010), el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) ha incorporado, a partir de enero de 2011, los servicios de salud sexual y reproductiva a sus prestaciones. De esta forma se reglamenta la ley 18426 promulgada en diciembre de 2008, que reconoce los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos, al mismo tiempo que mantiene el delito de aborto tal cual lo establece la ley de 1938 debido al veto interpuesto a todos los capítulos vinculados a la regulación de su práctica, por el entonces Presidente Tabaré Vázquez.

El presente artículo da continuidad a los publicados en los informes de SERPAJ 2009[2] y 2010[3] y tiene la intención de sistematizar los principales hitos que el país está

[1] Directora de Mujer y Salud en Uruguay (MYSU). Activista feminista; Técnica licenciada en Ciencias Biológicas (UDELAR).

[2] Abracinskas, L.; *DSR en Uruguay – avances y desafíos en las políticas de salud y en el reconocimiento de derechos*; SERPAJ, 2009, (pág. 203-209).

[3] Abracinskas, L. ; López, A. *Uruguay, la salud y los derechos sexuales y reproductivos*; SERPAJ, 2010 (pág. 261 – 264)

procesando en la implementación de los servicios de salud sexual y reproductiva y en el debate sobre la despenalización del aborto, en tanto agenda que se desarrolla con acciones de diverso grado de complejidad, alcance y resultados. Los avances, los obstáculos, las tensiones y los desafíos de este proceso permiten configurar un estado del arte que podrá valorarse como más o menos positivo en función del lugar desde el que se lo mire. Quienes están a cargo de la gestión pública muy probablemente enfaticen en el vaso medio lleno de la situación. Si se está frente a un embarazo no deseado y se va a tomar la decisión de interrumpirlo, o si se es parte de la ciudadanía que impulsa desde hace tanto tiempo el cambio legal, la demora en la resolución de este conflicto habilita una visión menos positiva del contexto.

La actual legislatura, finalizando el segundo año de su gestión, recién comenzará a debatir un nuevo proyecto de ley que restituye los artículos vetados en la ley 18426 procurando, de una vez por todas, regular la práctica del aborto. La iniciativa propone habilitar servicios legales de aborto hasta las 12 semanas de gestación por voluntad de la mujer y, más allá de ese plazo, en caso de riesgo de su salud, malformación fetal incompatible con la vida y embarazo producto de violación. En el mes de noviembre de 2011, el proyecto ingresó a la Comisión de Salud del Senado tal como lo han manifestado públicamente[4] el senador Luis Gallo (Frente Amplio), presidente de la comisión senatorial de salud y las senadoras Mónica Xavier y Constanza Moreira (Frente Amplio) quienes promueven la iniciativa. Se inicia de esta forma el debate parlamentario con 623 días de demora en los cuales cada veinte minutos se estima que una mujer ha tenido que recurrir al circuito clandestino para poder practicarse un aborto

Las perspectivas sobre los resultados del debate, en principio, auspiciarían que en esta oportunidad se podrá modificar el marco normativo dado que la fuerza política que históricamente ha impulsado y apoyado el cambio legal mantiene la mayoría parlamentaria y el Presidente electo, José Mujica, ha manifestado su intención de no vetar la ley que apruebe el Parlamento. De todas maneras, estas condiciones no fueron suficientes para privilegiar el abordaje más temprano del tema en la actividad parlamentaria y los tiempos que se estiman para dirimirlo siguen sin tener en cuenta que los costos de la demora lo están pagando las mujeres, en especial aquellas que están viviendo en condiciones de mayor vulnerabilidad.

Anand Grover –Relator especial del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental- en el Informe que presentó el 3 de agosto de 2011 en el sexagésimo sexto periodo de sesiones de la Asamblea General de NNUU[5], da cuenta de la

4 Artículo de la República del 21 de octubre 2010 http://www.mysu.org.uy/En-noviembre-tratan-proyecto-de

5 Naciones Unidas, Asamblea General A/66/254 Versión en español. Informe provisional preparado por Anand Grover, Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, de conformidad con las resoluciones 15/22 y 6/29 del Consejo de Derechos Humanos. 3 de agosto 2011.

relación que existe entre las restricciones penales y jurídicas relativas a la salud sexual y reproductiva y su impacto en el ejercicio del derecho a la salud, particularmente de las mujeres y niñas. En el informe presentado, Grover señala que: *"El uso flagrante de la coacción física por el Estado u otros actores no estatales, como en los casos de esterilización, aborto, anticoncepción o embarazo forzados, se ha condenado desde hace tiempo como una forma injustificable de coerción sancionada por el Estado y una violación del derecho a la salud. De igual modo, cuando se utiliza el derecho penal como instrumento para regular la conducta de una persona y sus decisiones en el contexto del derecho a la salud sexual y reproductiva, la voluntad del Estado se impone por la fuerza, anulando la del individuo" (A/66/254, párr. 12)* . Estas disposiciones afectan a una gran variedad de personas, entre las que figuran las mujeres que deciden abortar; los amigos o familiares que ayudan a las mujeres que se realizan un aborto; los profesionales que lo practican; pero también a *"los docentes que imparten educación sexual; los farmacéuticos que suministran métodos anticonceptivos; los empleados de instituciones establecidas para prestar servicios de planificación de la familia; los activistas de derechos humanos que defienden el derecho a la salud sexual y reproductiva; y los adolescentes que desean tener acceso a métodos anticonceptivos para mantener relaciones sexuales consentidas"* (ibídem, párr. 14).

El experto afirma que para ejercer el derecho a la salud deben eliminarse las barreras que interfieren en la adopción de decisiones y en el acceso a los servicios de salud, la educación y la información, haciendo especial énfasis en lo que respecta a las situaciones que sólo afectan a las mujeres y a las niñas. La eliminación de esas leyes y restricciones en tanto no dependen de la disponibilidad de recursos para dejarlas sin efecto, no debería realizarse de forma progresiva dado que son barreras que obstruyen el ejercicio de un derecho. *"La moralidad pública* –señala Grover en el párrafo 18 del informe- *no puede esgrimirse como pretexto para promulgar o aplicar leyes que puedan dar pie a violaciones de los derechos humanos, incluidas las que tienen por objeto regular la conducta sexual y reproductiva y la adopción de decisiones. Si bien la obtención de determinados resultados en materia de salud pública es un objetivo legítimo del Estado, las medidas adoptadas para lograrlo deben estar fundamentadas en pruebas y ser proporcionadas, a fin de asegurar el respeto de los derechos humanos.*"

Los servicios de salud sexual y reproductiva, desde enero de este año 2011 en Uruguay deben brindarse en las instituciones de salud públicas y privadas afiliadas al SNIS y cumplir con los cometidos que se establecen en la ley 18426, las guías clínicas y la normativa sanitaria existente en distintos componentes de la salud sexual y reproductiva. Como lo determina el decreto del Poder Ejecutivo 293/2010, los servicios deben difundir y promover los derechos sexuales y los derechos reproductivos y hábitos saludables en las esferas sexual y reproductiva; brindar educación y orientación para el ejercicio responsable y placentero de la sexualidad; promover la maternidad y la paternidad responsables y el acceso universal a métodos anticonceptivos seguros y confiables, incluidos los reversibles e irreversibles. Como indica su artículo 4, los

servicios deben brindar información, educación y orientación sobre métodos eficaces para la prevención y tratamiento de infecciones de transmisión sexual y de las enfermedades crónico-degenerativas de origen genito-reproductivas; brindar información y apoyo a parejas y personas en el logro de sus metas en materia de sexualidad y reproducción; prevenir la morbi-mortalidad de las mujeres durante el proceso de embarazo, parto, puerperio y aborto; procurar la captación precoz de mujeres embarazadas, el adecuado control del embarazo, la prevención de riesgos; la creación de condiciones para la humanización del parto institucional, la promoción del acompañamiento de la mujer embarazada durante el trabajo de parto, parto y pos parto. Los servicios deben dar asesoramiento y adoptar medidas de protección frente al aborto provocado en condiciones de riesgo y la *"atención de la interrupción del embarazo en los casos en que la misma sea autorizada de conformidad con las normas vigentes" (inciso o, art.2).* Las instituciones de salud deben promover también la salud mental y prevenir la violencia física, psicológica y sexual, con la derivación oportuna en las situaciones en las que se detecten problemas.

La voluntad política de valorizar la salud sexual y reproductiva e incorporarla a los servicios de todo el Sistema fue manifestada públicamente por el Ministro de Salud, Daniel Olesker y por el Presidente de la Junta Nacional de Salud (JUNASA), Luis Gallo, en el inicio de la Administración Mujica y se tradujo rápidamente en la reglamentación de la ley y su implementación casi inmediata. El decreto de reglamentación fue en setiembre de 2010 y las instituciones de salud debieron incorporar los servicios a partir de enero de 2011, lo que habitualmente no es el tiempo que se tarda la implementación de una ley. Esto evidencia la inflexión en la relevancia política que las autoridades sanitarias comienzan a otorgarle a la salud y a los derechos sexuales y reproductivos en la política pública (MYSU, 2010).

Las normas en SSR existentes en el país fueron blindadas por la ley 18426 (UNFPA, 2010)[6] y las prestaciones en SSR que ya estaban disponibles en los servicios públicos desde 1996 a través del Programa de Atención Integral de la Mujer (PAIM) de la IMM y desde 2001 desde el Programa de Salud Integral de las Mujeres de la Red de Atención Primaria (RAP) perteneciente a la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), deben cumplirlas los servicios del sector privado y todas las instituciones de salud afiliadas al SNIS. Se configura de esta manera un nuevo escenario que favorece la cobertura y el acceso a la atención de la salud sexual y reproductiva en todo el país.

Importa señalar que las instituciones de salud deberían haber cumplido con las normativas y guías clínicas en diversos componentes de la SSR que ya existían desde muchos años antes, pero hasta que no hubo la decisión política de hacerlas cumplir y la obligatoriedad de incluirlas en el Sistema para poder acceder a los recursos del

[6] López, A.; Abracinskas, L: *El debate social y políticos sobre la ley de defensa del derecho a la salud sexual y reproductiva.* Cuadernos del UNFPA, Fondo de Población de las Naciones Unidas. Uruguay. Año 3. No.3. Julio 2009.

Fondo Nacional de Salud (FONASA), sólo se cumplieron en algunos servicios públicos. *"La implementación de la normativas sanitarias y guías clínicas en la práctica de los servicios de salud ha sido y es un proceso complejo atravesado por barreras funcionales, organizativas, culturales identificadas tanto a nivel institucional como en los actores directamente implicados: equipos de salud (profesional, técnico y administrativo), administradores/gestores de servicios y población usuaria" (MYSU 2010, pág. 69)* [7]

El acceso a una "canasta básica" de anticonceptivos no está plenamente garantizada dentro de la cobertura sanitaria, más allá que esté legalmente contemplada. Si una mujer decide utilizar el Dispositivo Intrauterino (DIU) como prevención anticonceptiva tendrá dificultades para lograrlo en el servicio mutual y también en algunos servicios públicos por diversos obstáculos. Por un lado, las resistencias ideológico-religiosas manifestadas por algunas instituciones como por ejemplo el Círculo Católico y el Hospital Evangélico que intentaron evadir la responsabilidad de brindar la SSR tal como lo establece la reglamentación, alegando ante el Ministerio de Educación y Cultura que debían respetarse los principios morales rectores de la institución. Alegato que el MSP ha considerado que no tiene lugar a consideración en la medida que ambas instituciones están afiliadas al SNIS y por lo tanto deben cumplir con los principios rectores de la autoridad sanitaria. Por otro lado están las resistencias económicas de profesionales de la salud que no quieren colocar el DIU en el marco del servicio, porque procuran seguir cobrando por su inserción como acto médico, como lo han hecho hasta ahora. En otros países este problema ha sido laudado desde hace años, dado que la colocación no es algo que exija destrezas especiales para los profesionales y con el adiestramiento adecuado las parteras estarían habilitadas a hacerlo. Pero hasta ahora en Uruguay esto no ha sido posible.

En cuanto al acceso de los métodos irreversibles -la ligadura de trompas en la mujer y la vasectomía en el hombre- desde el Observatorio sobre políticas de salud que lleva adelante Mujer y Salud en Uruguay se pudo identificar otro tipo de barreras. Por decreto ministerial toda persona de 21 años o más, con sus capacidades intelectuales y psíquicas plenas, por su sola voluntad y bajo la firma de su consentimiento informado, tiene derecho a acceder a la ligadura o a la vasectomía. Sin embargo, ante la solicitud de una ligadura tubaria hay profesionales que entienden que no debería hacérsela porque, según su criterio, la mujer no tiene el número ideal de hijos, o porque su pareja no dio su consentimiento, o porque es muy joven. De esta forma la intervención técnica del profesional enmascara una intervención moral que ubica el poder de la decisión en el profesional en lugar de respetar la de la persona que consulta.

Las percepciones y valores de los profesionales que integran los equipos de salud

[7] - [8] MYSU, Informe 2010 del Observatorio Nacional en género y salud sexual y reproductiva en Uruguay. "Profesionales de la salud y la SSR. Estudio sobre percepciones, valores y práctica. Montevideo, 2010. www.mysu.org.uy

como de quienes ocupan cargos de decisión política dan cuenta de ambivalencias, contradicciones y diversos grados de resistencia a los cambios. *"Disponer de políticas sanitarias y orientaciones claras para las prestaciones en salud sexual y reproductiva son elementos claves para garantizar derechos pero éstas deben ´hacerse carne´ en los profesionales para que se traduzcan efectivamente en relaciones sanitarias de nuevo tipo, basadas en el respeto de las personas y sus capacidades para tomar decisiones. Estos procesos no son lineales ni están exentos de contradicciones. Muy por el contrario, las representaciones sobre las mujeres y los hombres, sobre la sexualidad de unas y otros, sobre la reproducción y la familia, sobre la maternidad, la anticoncepción y el aborto o sobre la paternidad y la crianza atraviesan los modos de organizar los servicios de salud y las prestaciones que se ofrecen a la población en materia de salud sexual y reproductiva, pero más específicamente, forman parte de la relación sanitaria y de las lógicas que construyen las prácticas profesionales." (MYSU 2010, pág., 75).*[8]

La inclusión de la SSR en el Sistema de Salud con el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos no está exento de tensiones, dilemas y contradicciones, más allá que signifique –sin lugar a dudas- un importante avance.

Los marcos jurídicos existentes y los fundamentos que sustentan las políticas públicas tienen en la condena penal al aborto una tensión que limita la integralidad de la SSR, que las autoridades sanitarias impulsan. Por otra parte, la programación de los servicios de salud y los modelos de atención deben superar el tradicional abordaje materno infantil y el enfoque biomédico para alcanzar uno integral e interdisciplinario a través de los cuales se cumpla con el nuevo contexto definido desde la voluntad y la política pública.

Los paradigmas que sustentan la salud y los DSR implican el reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos con autonomía y capacidad para la toma de decisiones y la autodeterminación reproductiva. También significa establecer los límites y posibilidades de la intervención sanitaria, enmarcando claramente la acción técnica para evitar que en nombre de ésta se enmascaren intervenciones morales o imposición de valores del profesional que actúa sobre la persona que consulta.

En este proceso de reforma, mantener penalizado el aborto frente a la decisión de brindar atención integral en SSR ubica a los profesionales ante la tensión de cumplir con la normativa 369 de asesorar sobre métodos abortivos a la mujer que se enfrenta a un embarazo no buscado, pero no realizarle el aborto porque la ley lo considera delito. Frente a una mujer que manifiesta en la consulta que va a abortar, el profesional debe dirimir entre realizar la denuncia o respetar el secreto profesional generando un límite muy difuso entre la ética profesional y obedecer las normas jurídicas.

Para la población, en general, y para las mujeres en particular, el anuncio de las nuevas prestaciones en SSR ha generado expectativas y el supuesto de que éstas incluyen la realización del aborto en forma legal. Sin embargo lo que brindan los servicios es la atención pre y post aborto como estrategia de reducción de daños para evitar la

mortalidad materna frente al aborto inseguro. La práctica del aborto sigue transitando por el circuito clandestino y las siguientes situaciones son una muestra que da cuenta de una realidad que habla por sí sola:

"Tengo una hija de 17 años, quedó embarazada y no lo quiere tener. Con ella fuimos al servicio de salud porque nos dijeron que allí nos podían ayudar. Nos atendió una doctora que nos trató bien porque tenía miedo que la denunciaran. Nos explicó que el aborto es un delito pero que si mi hija estaba decidida tenía que hacerlo de forma segura y nos habló de unas pastillas para abortar. Nos explicó como funcionan pero no las podía recetar. Salimos de la consulta sin saber a dónde ir. (Hombre que se comunica con MYSU telefónicamente para trasmitir su situación)"

"La señora de 41 años llegó al programa de Uruguay Trabaja. Venía para encontrar trabajo porque vive en situación de extrema pobreza. Hablando con ella nos contó de los graves problemas de violencia y abuso sexual a la que la sometía su marido, desde hace muchos años. Estaba embarazada, su decimocuarta gestación, con 12 hijos nacidos vivos, dos abortos espontáneos, cinco de sus hijos viviendo en situación de calle, y el último, de 8 meses de edad. Junto con ella se resolvió hacer la denuncia y la jueza actuante determinó medidas cautelares para que el marido saliera del lugar donde convivían. Pero ahora el problema era su embarazo en curso. Tenía mucho miedo porque en su último parto había tenido problemas de presión. Fuimos al centro de salud para que la atendieran y resolvieran la situación. Allí comenzó un largo y confuso proceso. Nadie tenía claro los procedimientos a seguir. ¿Se podía interrumpir este embarazo de acuerdo a la ley de 1938? Era producto de una violación y la mujer en situación de extrema pobreza. En principio creímos que sin lugar a dudas su situación entraba dentro de las causales que establece la ley. Sin embargo desde la comisión que trata estos temas en el Ministerio de Salud se dictaminó que no. Los profesionales del servicio de salud de nuestra ciudad en el interior, se negaron a realizar la interrupción, porque no tenían garantías dado que no había autorización. Si quería interrumpir su embarazo tenía que conseguirse misoprostol y hacerlo ella misma. A la señora le dio mucho miedo y por lo tanto sigue cursando su embarazo con la angustia de que no le pase nada, porque si ella muere sus 12 hijos quedarán sin nadie que los cuide. (Relato de la asistente social que intervino en la situación)

"Una joven de 18 años permanece en delicado estado de salud como consecuencia de un aborto efectuado con sondas por una mujer en un barrio de Paysandú. Quien practicó el aborto y la ex pareja de la joven que abortó, fueron enviados a la Cárcel Departamental por el delito de aborto especialmente agravado con resultado de lesiones gravísimas, en calidad de autores. La joven de 18 años, cursaba el tercer mes de embarazo cuando con su ex pareja de 19 años concurrieron a la casa de una señora en un barrio de Paysandú para abortar. A la semana de haberlo practicado comenzó con fiebre y su madre la lleva al Hospital donde el personal de salud identifica las maniobras abortivas y la necesidad de intervenir quirúrgicamente. Debido al delicado estado de salud posteriormente fue

trasladada al Centro de Tratamiento Intensivo. Ella, por tener menos de 18 años cuando se realizó el aborto, no fue procesada". (Extraído del periódico EL TELÉGRAFO de Paysandú, 2 de setiembre de 2011)

Si estas situaciones no fueran suficientes para que quienes tienen la potestad parlamentaria de modificar la norma y adecuarla a la realidad, resuelvan hacerlo, quizás lo planteado en el párrafo 21 del informe de Anand Grover antes mencionado, ayude a convencerles:

"Las leyes penales que castigan y restringen el aborto inducido son el ejemplo paradigmático de las barreras inaceptables que impiden a las mujeres ejercer su derecho a la salud y, por consiguiente, deben eliminarse. Estas leyes atentan contra la dignidad y autonomía de la mujer al restringir gravemente su libertad para adoptar decisiones que afecten a su salud sexual y reproductiva. Asimismo, generan invariablemente efectos nocivos para la salud física, al ser causa de muertes evitables, morbilidad y mala salud, y para la salud mental, entre otras cosas porque las mujeres afectadas se arriesgan a caer en el sistema de justicia penal. La promulgación o el mantenimiento de leyes que penalicen el aborto puede constituir una violación de la obligación de los Estados de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la salud."

De esta forma, el cambio legal junto a la decisión de brindar servicios integrales en salud sexual y reproductiva reconocería plenamente la libertad y autonomía de las personas en el ejercicio de sus derechos, saldando la deuda que la democracia uruguaya tiene pendiente, particularmente, con las mujeres.

Derechos humanos fundamentales en el trabajo

Mario Pomatta, Héctor Zapirain y Vanessa Bustamante[1]

Como lo hemos formalizado en el Informe del año anterior, también en esta oportunidad nuestras referencias tendrán como guía la enunciación referida a los Principios Generales relativos a derechos humanos fundamentales en el trabajo, adoptados por parte de la Conferencia Internacional del Trabajo, en su octogésima sexta reunión, en junio de 1998, y recogidos en la **Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento**, por medio de la cual se decide respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con su Constitución, los principios vinculados con derechos fundamentales contenidos en los Convenios de la Organización que allí se mencionan, así como los reconocidos como tales por parte de la Declaración Universal de Derechos Humanos, a saber:

- la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
- la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- la abolición efectiva del trabajo infantil;
- la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Contexto previo

Ya habíamos señalado en el anterior informe la importancia del avance de nuestro sistema democrático a partir del año 2005, en cuanto a imponer en nuestro derecho positivo vigente, la vigencia plena de los derechos, deberes y garantías que son inherentes a la personalidad humana, o que se derivan de la forma republicana de gobierno; en su especial referencia al respeto por los derechos humanos fundamentales en el trabajo, adoptándose por parte del gobierno nacional y del Poder Legislativo, normas superadoras del anterior estado de situación, en especial aquellas que se vinculan directamente con el combate a las concepciones neo-conservadoras que hegemonizaron el escenario jurídico nacional y el mundo del trabajo en la década del noventa del siglo pasado.

Decíamos en el informe de referencia que, "*en términos generales, podemos afirmar que, especialmente a partir del año 2005, con el advenimiento del Gobierno del Frente Amplio, el movimiento sindical pudo conciliar sus posiciones con las autoridades en torno al tema de los Derechos Fundamentales en el trabajo, propiciando la consideración de marcos regulatorios para el efectivo ejercicio de la Libertad Sindical y la Negociación Colectiva.*"

[1] Los Dres. Mario Pommata y Héctor Zapriain y la Proc. Vanessa Bustamante son integrantes del Departamento Jurídico del PIT – CNT.

"En este nuevo contexto se dictaron leyes que reconocen y promueven derechos humanos fundamentales en el trabajo, tales como la Ley Nº 18.566 sobre Negociación Colectiva en el Sector Privado, la Ley 18.508 sobre Negociación Colectiva en el Sector Público y la Ley Nº 17.940 sobre Libertad Sindical".

La realidad en el último año

Seguimos sin obtener de parte de los organismos públicos responsables de establecer criterios analíticos adecuados, la información o base de datos necesaria y suficiente a los efectos de relevar datos estadísticos oficiales que identifiquen la marcha y el seguimiento del papel del Estado en cuanto a:

- modalidades o formas de discriminación de dirigentes y militantes sindicales en relación con el ejercicio de tal actividad;
- dentro de estas modalidades, cuántos despidos por motivos sindicales se han producido en el período;
- cuántas denuncias o demandas se han formalizado en vía administrativa, (Inspección General del Trabajo o DINATRA) y cuantas al amparo de la Ley 17.940, la que establece un procedimiento específico para determinar la nulidad de estas prácticas antisindicales.

En nuestra Central de Trabajadores, el PIT CNT, hemos echado a andar un mecanismo ambicioso, el Observatorio de Relaciones Laborales, vinculado estrechamente a la actividad del Instituto Cuesta Duarte, con la finalidad de establecer esos criterios que permitan el relevo de estas cuestiones, vinculadas precisamente con la mirada sobre el respeto, o su contracara, de los derechos humanos fundamentales en el trabajo; experiencia en construcción que nos va a permitir mantener la puesta al día de los sucesos y las ocurrencias en el mundo del trabajo, no sólo vinculados con los temas más importantes como los aquí analizados, sino aquellos que refieren a datos estadísticos del mundo laboral en sus manifestaciones jurídicas, económicas y sociológicas.

La marcha de la Negociación Colectiva

Hemos asistido en el último año a un proceso no exento de dificultades, relacionadas sobre todo con las diferencias que nuestro movimiento sindical mantiene con el sector empleador, tanto privado como público.

En el **sector privado,** damos cuenta de la resistencia de las cámaras empresariales, que formalizaron una determinada queja ante la Organización Internacional del Trabajo, referida al contenido de la Ley Nº 18.566, provocando un cierto pronunciamiento del Comité de Libertad Sindical de dicha organización, que hizo suyo el Consejo de Administración, y por el cual se realizan señalamientos al Estado uruguayo que, desde el punto de vista del PIT CNT, limitan o intentan neutralizar los avances

normativos a los que nos referimos anteriormente, provocando con ello un serio cuestionamiento a la vigencia plena de los derechos humanos fundamentales en relación con el trabajo.

Los Consejos de Salarios, instrumentación práctica de la negociación colectiva por "rama de actividad", han registrado un índice elocuente de acuerdos, y consecuentemente con ello, de convalidación de la herramienta, (negociación, diálogo y participación de los actores sociales), aún cuando un cierto nivel de principios generales de derecho incorporados a la norma citada (Ley 18.566), no han encontrado expresión práctica y directa en la formalización de esos acuerdos, tales como el deber de información, el principio de ultractividad, el respeto por normas mínimas de amparo tales como la limitación de la jornada en ciertos sectores, y en directa relación con los acuerdos, una justa y equitativa redistribución de la riqueza.

En el **sector público**, ha sido el movimiento sindical el que, en la última Conferencia Anual de la OIT, ha presentado una queja contra el Estado uruguayo, denunciando la práctica persistente de los representantes del gobierno en los ámbitos de negociación colectiva previstos en la Ley Nº 18.508, consistente en vaciar de contenido a los mismos, apartándose indebida e ilegítimamente de su obligación de negociar colectivamente el salario y las condiciones de trabajo de todos los funcionarios públicos, y sometiendo a consideración parlamentaria o del Poder Ejecutivo las determinaciones vinculadas con esos aspectos sustanciales de la relación de trabajo con sus funcionarios.

En lo que respecta a la **libertad sindical**, se observa una determinada persistencia en el respeto a la actividad sindical, no así en el fomento de la misma a nivel del funcionariado público, y en los últimos días se ha constatado un significativo retroceso en la posición jurisprudencial, en cuanto al recogimiento de cuestiones de principio, vinculadas con el amparo a la actividad sindical y el ejercicio del derecho de huelga, cuestionándose fundamentalmente el derecho al ejercicio de una de sus modalidades, tal la vinculada con el derecho a ocupar pacíficamente los lugares de trabajo, presentándose manifestaciones a través de sentencias que ordenan no solo la desocupación de los lugares de trabajo ocupados, sino la limitación de determinadas formas de expresión de esas manifestaciones del derecho a ejercer la huelga y sus diferentes formas de ejecución práctica.

Conclusión

Tenemos un escenario de cierta conflictividad, que refleja ni más ni menos que un contexto sociológico donde los actores se manifiestan en el uso de sus derechos, pero tanto a nivel del sector privado como del público, se observa una cierta resistencia a aceptar ese ejercicio, consagrado como un derecho humano fundamental por parte de las normas nacionales e internacionales citadas, aún cuando en términos generales podemos afirmar que asistimos a un contexto donde se convalidan esas normas y se permite el accionar para su respaldo.

La soberanía nacional sobre los recursos naturales y el territorio en el centro del debate

REDES-AT Uruguay

El 2011 ha sido para Uruguay un año sumamente rico en hechos sociales, políticos y económicos relacionados al medio ambiente y los recursos naturales. En un contexto de crecimiento macroeconómico sostenido por más de 5 años, varios sectores económicos vinculados al agronegocio y las empresas transnacionales que operan en Uruguay han hecho saber que no están dispuestos a aceptar que se introduzcan cambios para que todo siga como está. Muchos de esos cambios son imprescindibles para recuperar soberanía sobre los recursos naturales y el territorio en nuestro país, y para que estén en función de un modelo de desarrollo nacional que beneficie a las mayorías y no en función de las ganancias del poder económico.

Acuerdo de inversión entre Montes del Plata y el gobierno uruguayo

El 18 de enero de 2011, se acordó un Contrato de Inversión entre Montes del Plata y Uruguay, que se enmarca en lo establecido por el Decreto 477/008, de fecha 7 de octubre de 2008, y que se concretó para: *"dar certeza y previsibilidad; definir las obligaciones de ambas partes; y el desarrollo del proyecto de inversión"* que incluye "*un plan de desarrollo forestal; la construcción y operación de una planta de celulosa; la construcción y operación de una planta generadora de energía eléctrica; la construcción y operación de una terminal portuaria y un plan de desarrollo de proveedores y de capacitación de RR.HH".*

Stora Enso (empresa de capitales sueco-finlandeses) y la compañía chilena Arauco son las propietarias del consorcio Montes del Plata, empresa que está instalando su planta de celulosa en la localidad de Conchillas, Colonia. El consorcio Montes del Plata es el mayor propietario de tierras en nuestro país, con alrededor de 250.000 hectáreas. Los impactos de los monocultivos de árboles destinados a celulosa ya son muy graves, desde el punto de vista social, ambiental y económico. El emprendimiento de Montes del Plata, bajo una lógica extractivista, de economía de enclave, con beneficios impositivos y zona franca, consolida un modelo de país que concentra la tierra y compromete a nuestra población rural, el suelo y el agua.

El 12 de mayo el semanario Búsqueda reveló un extracto del contrato de inversión. En su formulación original el acuerdo incluía una cláusula de confidencialidad que fue suprimida por acciones legales, dándose a conocer el texto completo del Contrato en junio de 2011.

Según el texto del Contrato de Inversión entre Montes del Plata y Uruguay *"el presente Contrato se regirá por la ley de la República Oriental del Uruguay"* pero también

se hizo constar que "*a los efectos de la interpretación y ejecución del mismo, se tendrán especialmente en cuenta las disposiciones contenidas en los Tratados de Protección de Inversiones suscritos con la República de Finlandia y con la República de Chile, ratificados por las leyes Nºs. 17.759 y 17.059 respectivamente (cláusulas 9.1 y 9.2.5)"*.

El acuerdo también estipula que *"si hubiera cambios significativos en el régimen tributario o en materia de permisos y autorizaciones que afectaran negativamente las condiciones económicas del proyecto de Montes del Plata, el gobierno y esa empresa revisarán los beneficios especiales que se otorguen en el marco de la ley de inversiones para compensar los eventuales perjuicios"*.

Asimismo, el gobierno uruguayo asumió en el documento la labor de reclasificar los suelos del país, y hacer los "mejores esfuerzos" para tener 100 000 hectáreas de aptitud forestal nuevas que se ubiquen cerca de la futura planta.

Uruguay frente al desarrollo minero transnacional: el proyecto Aratirí

En mayo de 2011, REDES – AT Uruguay hizo público un comunicado afirmando que *"rechaza la megaminería por considerarla social y ambientalmente insustentable e incompatible con nuestro Derecho Ambiental, consagrado en la Constitución de la República. Denunciamos la gran minería metálica a cielo abierto, dominada por capitales transnacionales, con sobrados ejemplos de desastres ambientales en diversas partes del mundo. Nos preocupa que se avance en un modelo productivo que ubica a nuestro país como mero exportador de materias primas, con escaso o nulo valor agregado, y que sigue expulsando a nuestros pequeños productores del campo. Además, el proyecto de Aratirí implica varias obras de infraestructura que amenazan la sustentabilidad en zonas de gran riqueza ambiental de nuestro país"*.

En el comunicado también se manifestó el *"alerta por el oportunismo político de determinados sectores tradicionales, que a lo largo de nuestra historia como nación han hecho caso nulo a las preocupaciones de los grupos ambientalistas, y hoy se presentan como defensores del medio ambiente y de nuestro territorio"*.

Necesidad de avanzar de la Gestión integrada de las cuencas hidrográficas

En un comunicado[1] de la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (CNDAV) con motivo del Día Mundial del Agua el 22 de marzo de 2011, las organizaciones sociales articuladas en este espacio que fue desde donde se impulsó la Reforma Constitucional que consagró el Derecho Humano al Agua en el 2004, divulgaron los principales puntos reivindicativos en el contexto actual.

1. http://www.redes.org.uy/2011/03/22/22-de-marzo-dia-mundial-del-agua/

En este sentido el principal reclamo es la "*normalización en el marco del derecho público del servicio de agua potable en Maldonado (UGD).* [Implicando la] *Estatización total de Aguas de la Costa S.A., empresa que se crea para suplantar a Aguas de la Costa-Suez. El 40% permanece en manos privadas (SEINCO); insistimos que esta situación es claramente inconstitucional".*

Luego de aprobada la reforma constitucional en el plebiscito de octubre de 2004, la CNDAV ha estado impulsando la construcción de una Política Nacional de Aguas que tome a la cuenca hidrográfica como unidad básica de gestión, en virtud de lo que establece la Constitución y la Ley Reglamentaria del artículo 47 aprobada en esa consulta popular.

Precisamente, otro punto del documento de la CNDAV se refirió a la "*Promoción de Comités de Cuenca, haciendo posible la participación, efectiva y real, de los usuarios a nivel nacional, regional y local, cuyo marco normativo se encuentra claramente explicitado en la Ley de Aguas (reglamentación del art. 47, OCT/ 2009*). *Instalación prioritaria del Comité de Cuenca y sub-cuencas del Río Santa Lucía y sus afluentes".* Este último punto fue planteado por la CNDAV y se acordó en el ámbito de trabajo de la Dirección Nacional de Agua y Saneamiento (DINASA). Finalmente, la CNDAV también propuso la "*creación del Ministerio del Agua",* como forma de concentrar la gestión integral del recurso.

La soja a la vanguardia de la concentración y extranjerización de la tierra en Uruguay

La superficie del cultivo de soja en Uruguay ha crecido exponencialmente y alcanzó el millón de hectáreas en la zafra 2010/11. El arribo de los pools de siembra, empresas de origen argentino que llegaron por su propia expansión y por las facilidades tributarias que proporcionamos como país, ha acelerado el proceso de concentración de la tierra y de la producción.

Estos "nuevos agricultores" pasaron de no existir a representar el 12 por ciento de los productores y a controlar el 57 por ciento de la superficie de cultivos agrícolas (Arbeletche y Gutiérrez, 2010). El 31 de mayo de 2011 se presentó en Montevideo el libro "Radiografía del agronegocio sojero. Descripción de los principales actores y los impactos socio-económicos en Uruguay", publicado por REDES – AT y el Programa Uruguay Sustentable, y a cargo de los ingenieros agrónomos Gabriel Oyhantçabal e Ignacio Narbondo.

El libro da cuenta de la fuerte ofensiva por la tierra en Uruguay, que tiene a la soja como cultivo estrella, en un proceso de concentración y extranjerización cada vez más preocupante. El texto es una actualización de uno de idéntico nombre lanzado por REDES – AT y el Programa Uruguay Sustentable en septiembre de 2009, escrito por los mismos autores, y presenta datos del complejo sojero en el país actualizados a 2010.

Han sido varios los impactos socio ambientales negativos del desarrollo sojero. Se resalta que la expansión de la soja ha contribuido a profundizar el proceso de concentración y extranjerización de la tierra en Uruguay, con una participación fundamental de los pools de siembra del sector. Los agricultores con más de 1.000 hectáreas han pasado de controlar una escasa proporción de la superficie de chacra en 2000/01 a tener casi el 75 por ciento en 2009/10, según los datos oficiales.

El libro publicado por REDES – AT y el Programa Uruguay Sustentable agrega que 1,7 millones de hectáreas pasaron a manos de sociedades anónimas de 2000 a 2007 (DIEA, 2008), por regla general empresas extranjeras, a la vez que esa misma superficie dejó de estar en manos de uruguayos.

El avance del capital en la agricultura en Uruguay ha contribuido a valorizar crecientemente el recurso tierra en términos económicos, elevando su renta e incrementando notablemente la superficie vendida. Según estadísticas oficiales (DIEA, 2011), del 2000 al 2010 se comercializaron 6,4 millones de hectáreas, más del 33 por ciento del territorio nacional. El precio promedio de la tierra en operaciones de compraventa se ha quintuplicado: pasó de 450 dólares la hectárea en 2000 a 2.600 dólares en 2010.

Al mismo tiempo, hay un escaso aporte tributario del sector agropecuario en el país. Según estimaciones del ingeniero agrónomo Adrián Tambler (2011), ese sector aportó 228 millones de dólares al fisco en 2010, lo que representa del 6 al 7 por ciento del PIB Agropecuario. Para tener como referencia, el conjunto de la economía (incluidos los consumidores) aporta por la vía de impuestos el 30,4 por ciento del PIB nacional (Tambler, 2009).

Uno de los puntos más preocupantes del desarrollo sojero es la acentuación de la tendencia a la expulsión de los productores familiares, y la sustitución de otros rubros productivos. En el litoral oeste -y siempre según cifras oficiales citadas por Oyhantçabal y Narbondo-, del 2000 al 2009 abandonaron la producción agrícola casi 600 agricultores familiares. El deterioro físico y químico de los suelos, así como la escasa generación de empleo -por el alto nivel de tecnificación del agronegocio sojero- son otros impactos ambientales y sociales subrayados en el texto.

Propuesta de impuesto a la concentración de la tierra: un paso necesario

REDES – AT Uruguay valoró positivamente en septiembre de 2011 la propuesta del Poder Ejecutivo de crear un Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR), por tratarse de un primer paso en pos de medidas tendientes a contrarrestar el rápido proceso de concentración y extranjerización de la tierra en el país, dominado por los agronegocios (la forestación también ocupa alrededor de un millón de hectáreas).

Se subrayó la necesidad de una legislación que limite la tenencia de la tierra y en tal sentido, se direccione mayor apoyo estratégico a la agricultura familiar, fundamental

para la economía y la soberanía alimentaria nacional. Al mismo tiempo, REDES – AT rechaza las reacciones adversas a la creación del ICIR de sectores de la oligarquía nacional tradicionalmente beneficiados por políticas gubernamentales.

Si bien el nuevo impuesto planteado no es suficiente para frenar la concentración y extranjerización de la tierra en el país, es un paso adelante y una iniciativa que sirve para colocar el tema arriba de la mesa.

Uruguay necesita una ley que limite la tenencia de la tierra, siguiendo la línea de otros países de la región y de varias naciones desarrolladas como Estados Unidos, Nueva Zelandia y la Unión Europea. El país también precisa rever su política de promoción de las inversiones. En esta misma línea, REDES – AT solicita que no se hagan más excepciones a la Ley 18.092, que prohíbe a las sociedades anónimas con acciones al portador ser titulares de inmuebles rurales y explotaciones agropecuarias.

El proyecto del ICIR ingresado al Parlamento nacional incluye a unas 1.200 empresas agropecuarias (2,5 por ciento del total), que poseen el 36 por ciento de la superficie de tierra agrícola del país. En el otro extremo, hay un 40 por ciento de pequeños productores que tiene sólo un 2 por ciento de esa superficie.

REDES – AT considera urgente y necesario frenar las exoneraciones tributarias y otros beneficios fiscales a los grandes emprendimientos agrícolas y forestales especialmente. Los montos a cobrar a las grandes empresas y establecimientos de esos sectores deben ser vehiculizados al financiamiento del Instituto Nacional de Colonización, para que compre tierras y las otorgue a los pequeños productores y aspirantes a colonos. La producción familiar debe ser apoyada en defensa de un modelo que asegure la vida en el campo y el abastecimiento de alimentos accesibles y de calidad para nuestra población.

El avance transgénico en Uruguay: escaso espacio para la participación y el control

Cinco nuevos eventos de maíz genéticamente modificado fueron aprobados a mediados de 2011 en Uruguay para cultivo y producción comercial, aunque hace más de dos años se detectó en el país contaminación transgénica en variedades de maíz convencional. REDES – AT Uruguay, al igual que otras organizaciones sociales nacionales, alerta sobre los inefectivos procesos de consulta pública aplicados para las nuevas autorizaciones y denuncia la falta de información al respecto.

En Uruguay ya estaban liberados los maíces transgénicos MON 810 (2003) y BT11 (2004), de la empresa estadounidense Monsanto y la suiza Syngenta respectivamente, resistentes a ataques de insectos plaga. También ya estaba aprobada la soja RR (1999), también de Monsanto y tolerante al herbicida glifosato.

Las variedades aprobadas este año son: el GA21 y el NK603 (las dos de Monsanto y tolerantes al glifosato); el híbrido surgido del BT11 y el GA21 y el creado a partir de la cruza entre el MON810 y el NK603 (los dos resistentes a ciertos insectos lepidópteros

y con tolerancia al glifosato); y el TC1507 (conocido comercialmente como Herculex, de las empresas estadounidenses Dow AgroSciences y Pioneer, resistente a ciertos insectos lepidópteros y con tolerancia al herbicida glufosinato de amonio).

Los nuevos eventos fueron los primeros aprobados en Uruguay luego de siete años y de que rigiera en el país una moratoria de 18 meses a la aprobación de nuevos transgénicos, que se levantó a mediados de 2008. Uno de los puntos más preocupantes para REDES – AT Uruguay es lo que tiene que ver con los procesos de consulta pública realizados para aprobar los nuevos transgénicos. Antes esos procesos eran abiertos y en reuniones cara a cara. Sin embargo, con los nuevos eventos el proceso de consulta fue a través de internet, con poca difusión de las instancias de esa consulta, y lo más grave es que fue con mucha restricción de la información brindada en la página web del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP).

Inclusive, varios técnicos encargados de evaluar el comportamiento de los cinco nuevos organismos transgénicos alertaron en una primera instancia que se les dio muy poco tiempo para hacer su trabajo.

Autorizaciones irresponsables

La aprobación de transgénicos en Uruguay pasa por una instancia política que es el Gabinete Nacional de Bioseguridad, en el que están representados los ministerios de Salud Pública, Medio Ambiente, Relaciones Exteriores, Ganadería, Economía e Industria. Los que firman las autorizaciones finalmente son los ministros correspondientes.

Ese Gabinete se guía por el trabajo de la Comisión para la Gestión de Riesgo, dirigida por el presidente del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), Enzo Benech. A su vez, esta instancia delega el trabajo de evaluación a la Evaluación de Riesgo en Bioseguridad, que a su vez consulta a un comité de articulación institucional, en el que están: el INIA, el Instituto Nacional de Semillas (INASE), la Facultad de Agronomía, el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), el MGAP, el Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable, el Instituto Pasteur y el Ministerio de Salud Pública (MSP).

Los representantes de estas instituciones se unen en grupos de trabajo y leen los dossiers que mandan las empresas dueñas de los eventos transgénicos a analizar. Con esa base, si tienen dudas piden una ampliación de información a esas compañías y consultan alguna bibliografía más. O sea, el comité de articulación institucional no hace nuevos estudios, sino que se basa en los presentados por las empresas.

En el proceso de aprobación de los cinco nuevos maíces transgénicos los representantes del MSP que leyeron los dossiers de evaluaciones toxicológicas presentados por las empresas, consideraron que la información era insuficiente. Pero la Comisión para la Gestión de Riesgo evaluó el informe del MSP como preliminar y decidió basarse en autorizaciones hechas en otros países para decir que no había un riesgo toxicológico.

REDES – AT Uruguay hizo varios señalamientos e inclusive argumentó que algunos países evaluaron que sí había riesgos toxicológicos con los mismos transgénicos, pero estos posicionamientos no fueron tenidos en cuenta. En los hechos, se ve una política que apunta a la aprobación de nuevos organismos genéticamente modificados, aun cuando hay incertidumbres con respecto a los posibles efectos en la salud de la población en el largo plazo.

Los representantes de la Comisión para la Gestión de Riesgo han planteado que es muy costoso económicamente a nivel local hacer los estudios de evaluación de nuevos eventos transgénicos, razón por la que no se hacen nuevas investigaciones y sólo se guían por la información de las empresas. REDES – AT Uruguay considera que no se puede liberar una tecnología que no se estudia de forma responsable y que tiene posibles daños para la salud humana y el medio ambiente.

Riesgos de contaminación crecientes

Una investigación realizada por las facultades de Agronomía, Química y Ciencias de la Universidad de la República, solicitada por REDES – AT, certificó en octubre de 2009 la contaminación transgénica en el país en cultivos de maíz convencional. El estudio de las facultades se llamó *"Interpolinización entre cultivos de maíz transgénico y no transgénico comerciales en Uruguay"* y detectó contaminación en tres de los cinco casos estudiados, con muestras de maizales de varios campos del país. Ahora se está ampliando ese estudio en un proceso que inició este año y llevará dos en total.

El licenciado en Bioquímica Pablo Galeano, que trabaja en la Facultad de Química de la Universidad de la República y en REDES – AT, fue uno de los responsables del estudio que encontró la contaminación transgénica en cultivos de maíz no modificado genéticamente. El investigador alerta que los cinco nuevos eventos aprobados aumentan los riesgos de mayores contaminaciones. *"En el mediano plazo esta contaminación transgénica va a llegar a los maíces criollos o a los maíces mantenidos por los productores. Como estos productores no venden todo lo que cosechan, porque una parte la guardan como semilla, van a empezar a reproducir esa semilla contaminada y vamos a empezar a tener de a poco una acumulación de presencia de transgenes en esos maíces".*

Además, este año se levantó en Uruguay la reglamentación que obligaba a que los predios con transgénicos estuvieran a por lo menos 250 metros de los predios con cultivos convencionales. La Comisión para la Gestión de Riesgo argumentó que la reglamentación anterior era muy difícil de aplicar, al igual que el control de su cumplimiento. Aquellos productores que quieran resguardar su producción convencional deberán avisarle a la Comisión, que visitará a los agricultores pero aún no definió un mecanismo para contemplar su preocupación.

En la educación faltó sin justificar el arte y el coraje

Mariana Albistur y Alberto Silva[1]

A 30 años de la fundación de SERPAJ insistimos en la propuesta de la Educación para la Paz y los Derechos Humanos. Los gobiernos que tuvieron bajo su responsabilidad retornar efectivamente a la vida democrática después de doce o más años de terrorismo de estado, creyeron en el desarrollo de algunos intentos.

Se ha logrado, recién en los últimos años, que más niños y jóvenes ingresaran a las instituciones educativas, con la intención de integrar especialmente a los sectores de mayor exclusión social. Sin embargo, ni la *Educación en Valores*, ni la *Transversalización de los Derechos Humanos* a través de las asignaturas, ni las políticas públicas de inclusión educativa que, en la mayoría de los casos, no han trascendido el asistencialismo pedagógico, ni la búsqueda de participación de todos los actores involucrados (incluyendo a la comunidad toda y no solo a las familias de los estudiantes y a los estudiantes en las instituciones), han sido suficientes para que se realicen cambios sustanciales en la enseñanza formal uruguaya.

Esta batería de propósitos y de proyectos aparece en un contexto de mayores recursos económicos destinados a la enseñanza, que aunque siempre insuficientes, han sido notoriamente superiores a períodos anteriores.

Tasas brutas de escolarización de educación primaria según forma de administración (2000-2010) (a) (b)[2]
Fuente: Observatorio de la Educación. ANEP. División de Investigación, Evaluación y Estadística

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Educación primaria pública	94,5	95.4	96,1	96,9	97,0	96,5	96,1	95,3	94,5	94,4	94.2
Educación primaria privada	15,4	13,7	14,6	13,8	14,4	14,6	15,8	16,3	17,2	17,9	18,2

[1] Mariana Albistur es miembro de SERPAJ. Es docente de Historia y Magíster en Ciencias -opción Educación Popular-. Alberto Silva es periodista, investigador y escritor. Ambos son talleristas y docentes de Educación Popular y Derechos Humanos y autores de varias publicaciones en estos temas.

[2] a) La tasa bruta de escolarización (TBE) se calcula como el número total de alumnos de cualquier edad matriculados en un determinado nivel de enseñanza, expresado en porcentaje de la población del grupo en edad oficial de cursar ese nivel (3 a 5 o 4 a 5 años para educación inicial, 6 a 11 años para educación primaria, 12 a 17 años para educación media general, 12 a 14 años para ciclo básico de educación media, 15 a 17 años para segundo ciclo de educación media y 18 a 24 años para educación terciaria. Los alumnos matriculados surgen de los registros estadísticos de cada uno de los subsistemas. La población en edad oficial (o teórica) surge de las proyecciones al 30 de junio de cada año realizadas por el Instituto Nacional de Estadística. b) Incluye educación especial.

Tasas brutas de escolarización de educación media según forma de administración (2000-2010) (a)[3]

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ciclo Básico Público	80,3	83,5	87,4	89,9	87,7	85,5	85,7	85,1	89,7	92,0	92,5
Secundaria	71,3	74,7	78,4	79,9	78,1	75,8	75,9	75,2	79,0	80,1	80,2
CETP	9,0	8,8	9,0	9,5	9,6	9,7	9,8	9,9	10,8	11,9	12,3
Ciclo Básico Privado	13,6	13,5	13,1	12,4	12,7	12,6	13,1	13,2	14,7	15,4	15,4
Segundo Ciclo Público	73,6	77,4	84,5	89,7	88,8	85,8	84,4	80,6	78,6	80,6	80,6
Secundaria	58,5	62,0	68,0	72,0	70,5	67,9	65,1	60,8	59,0	59,8	59,7
CETP	15,2	15,4	16,5	17,7	18,3	17,9	19,3	19,8	19,6	20,8	20,9
Segundo Ciclo Privado	8,6	8,5	8,8	8,9	9,2	10,1	9,7	9,9	10,0	10,1	10,1

La educación es un acto que supone una dedicación de permanente energía y compromiso para el cumplimiento de procesos de crecimiento personal y colectivo. Para que existan procesos integradores exigentes tanto cognitivos como en la construcción de vínculos sociales que tengan a los Derechos Humanos como referente ético, se necesita aprender a tener coraje.

"La educación se convierte (…) en un acto de amor, de coraje; es una práctica de libertad humana dirigida hacia el mundo y la sociedad, a quienes no se teme, no se acepta como predeterminados, sino que se busca transformar, por solidaridad, por espíritu fraternal. El hombre se educa transformando su entorno, humanizándolo. Concluimos con la convicción desconcertante pero hermosa para la conciencia humana de que nadie educa a nadie. Tampoco el hombre se educa solo. Los hombres se educan entre si, mediatizados por el mundo; los hombres se educan en comunión. Entonces educar no es "instruir". La instrucción, como proceso de dar o introducir en la persona contenidos, conceptos, conocimientos, implica método, herramientas, planes, etapas, etc. La educación, por el contrario, es un arte"[4].

Arte que requiere coraje para tener ideas alternativas, ideas que alternen las opciones conocidas con opciones nuevas, con otra creatividad, con mayores desafíos, con espíritu de generar en la acción pedagógica la capacidad de sorprendernos, de disfrutar y de construir conocimientos en varias dimensiones humanas.

Coraje que requiere de un arte para defender esas ideas en una práctica responsable y respetuosa del saber y del ser. Defenderlas ante las estructuras de un sistema educativo todavía muy vertical y temeroso de la incertidumbre.

[4] Luis Pérez Aguirre. "Predicamos acerca de la Educación y la Cultura. Predicar es al revés". Texto elaborado en octubre de 1979 y publicado en: Predicaciones en la Plaza. Ediciones Paulinas, Montevideo, 1985.

Porcentaje de la repetición en las escuelas comunes de educación primaria pública según grado (2002-2010) (a): Es el porcentaje de alumnos repetidores en cada grado, calculado a partir de la matrícula final

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Primero	20,1	17,9	16,9	16,1	16,5	16.8	13,8	13,9	13,9
Segundo	12,8	11,1	11,1	10,7	10.1	9,6	7,9	8,5	8,2
Tercero	9,3	8,3	7.8	7,6	7,7	7,2	5,6	5,9	5,5
Cuarto	7,5	6,6	6,1	5,9	5,9	5,8	4,4	4,4	4,3
Quinto	5,9	5,0	4,8	4,6	4,5	4,6	3,6	3,4	3,4
Sexto	2,7	2,5	2,3	2,2	2,1	2,1	1,7	1,8	1,8

Porcentaje de repetición en la experiencia de séptimo, octavo y noveno rural según grados (2004-2010) CES

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Séptimo	15,5	16,1	14,5	14,2	17,5	19,7	20,4
Octavo	12,4	11,1	15,9	12,5	16,0	18,3	16,7
Noveno	13,6	14,6	13,4	14,2	15,9	18,0	17,6

Porcentaje de repetición en educación secundaria pública según grado según región (2000-2010) (a): No incluye liceos con Plan 2003 (TEMS) ni 7º, 8º y 9º rural

Montevideo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Primero	35,0	33,2	31,3	32,2	32,9	38,4	41.4	38,6	39.8	42,1	42,9
Segundo	28,4	27,5	26,4	27,1	28,9	32,4	30,9	30,9	32,6	36,4	35,7
Tercero	29,0	25,9	25,8	25,2	26,4	32	32,9	32,1	34,4	38,2	37,1
Cuarto	35,3	36,6	35,2	33,9	35,6	38,5	28,5	29,6	28,9	31,8	28,3
Interior	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Primero	17,2	16,6	17,0	17,6	17,9	17,8	21.6	19,8	22.2	23,3	24,0
Segundo	17,0	17,2	18,0	16,9	16,3	16,0	18,5	17,0	17,8	20,5	20,8
Tercero	20,4	19,0	18,9	18,2	16,6	17,6	19,5	18,8	20,9	23,4	23,0
Cuarto	20,7	21,3	22,4	22,2	22,5	22,6	21,6	18,3	19,3	19,3	17,7

Arte y coraje como ejes de una actitud que no paralice ante la amenaza de "tener cuidado" con lo que se hace, con lo que se enseña, con propuestas que impliquen en lo conceptual "no atrasarme en el programa", "no salirme del programa", no suspender clases para desarrollar fines didácticos no reglamentados en el programa. El valor de esta convicción debe estar sustentada en asumir en toda su dimensión el compromiso que refleja tener rigurosidad en la construcción de conocimientos y en el respeto básico que se comprende desde el lenguaje y la manera de relacionarnos con los estudiantes y la comunidad, hasta el cumplimiento de los horarios y jornadas laborales establecidas, englobando lo personal y lo institucional.

Este encuadre a su vez debe actuar frente a nuevos desafíos que sin pedir permiso invaden con distinto impacto, pero a todos los espacios de enseñanza. Antes afectaba, por ejemplo la problemática y situación familiar debido a la desocupación. En la actualidad es notorio que las violencias sociales que entran a las instituciones, de las cuales también somos parte aunque nos cuesta reconocerlas, nos desbordan permanentemente. No hemos logrado aprender a trabajarlas; por un lado se nos pide que no nos involucremos, que las derivemos, y por otro, cuando queremos involucrarnos, no se sabe bien cómo hacerlo y hay opiniones múltiples.

Porcentaje de abandono intermitente en escuelas comunes de educación primaria pública según grado (2002-2010) (a): Es el porcentaje de alumnos que asistieron hasta 70 días en el año, calculado sobre la matrícula final.

Montevideo	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Primero	1,8	1,8	1,7	1,4	1,4	2,2	1,4	2,0	1,7
Segundo	1,2	1,1	1,2	1,0	1,1	1,3	1,0	1,5	1,2
Tercero	1,1	1,0	1,1	0,9	1,2	1,1	1,0	1,4	1,2
Cuarto	1,0	1,1	1,0	0,9	1,0	1,2	1,0	1,5	1,0
Quinto	1,0	1,0	0,9	0,8	1,1	1,2	1,0	1,7	1,2
Sexto	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	1,0	0,9	1,5	0,9

Porcentaje de abandono en educación secundaria pública de primero a cuarto grado según región (2000-1010) (a) (b)

(a) No incluye liceos con Plan 2003 (TEMS) ni 7º, 8º y 9º rural.

(b): Abandono consiste en la proporción de estudiantes que tuvieron más de 50 inasistencias y de los que se desconoce su destino.

Montevideo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2005	2007	2008	2009	2010
Primero	1,5	1,7	1,7	2,3	2,6	1,4	1,6	1,8	1,6	1,0	2,0
Segundo	1,5	0,7	1,1	2,1	1,5	1,2	1,5	1,9	1,1	0,5	1,3
Tercero	1,9	1,1	1.2	1,5	1,6	2,1	1,5	1,9	1,0	0,6	1,3
Cuarto	3,8	2,6	4.0	6,2	5,1	6,5	11,7	5,7	3,7	2,3	2,2
Interior	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2005**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Primero	4,2	4,2	5,0	4,7	5,5	6,5	7,1	7,5	6,4	5,3	6,0
Segundo	3,9	3,3	3,4	4,3	4,3	5,3	4,7	6,3	4,4	4,1	4,6
Tercero	4,2	3,8	3.9	4,2	4,7	5,7	5,7	6,0	4,3	4,4	4,7
Cuarto	7,5	6,6	6.6	8,9	8,5	10,6	10.8	9,7	6,5	6,0	6,1

En todo este contexto la intervención pedagógica ha ido perdiendo protagonismo; se ha ido instalando de hecho en las instituciones de enseñanza, una cultura de centro de socialización. Las instituciones educativas se han ido transformando en términos no del todo concientemente establecidos por autoridades, docentes, equipos técnicos, etc.; sino más bien, como resultado de una vertiginosa sumatoria de acontecimientos que en general, no hemos podido prever y que logran instalarse antes de educar. En el colectivo de SERPAJ siempre se argumentó desde la gestión, la idea de la prevención, de trabajar para que las cosas no ocurran. Hemos descuidado la importancia de adelantarnos a los hechos, de preparar las acciones educativas.

Siempre está presente el fantasma de la "neutralidad" en la educación. Los docentes también deben cuidarse de expresar los dolores históricos y sociales del pasado y del presente. Muchas veces algunos docentes reconocen su subjetividad y se animan a explicitarla. La realidad cercana está compuesta de constantes avances científicos, culturales, tecnológicos, de desarrollo social, también de constantes guerras, terrorismos, tráficos de personas y de mercancía, poblaciones migrantes, discriminaciones… La enseñanza en general integra el avance científico, cultural y la guerra, claro, como hecho histórico. Pero no tiene tiempo para el desarrollo del pensamiento en la realidad actual y siempre encontramos a alguien que dentro y fuera de la institución recuerda la

capacidad humana de construir la tarea como seres neutrales ante lo que vemos alrededor. Esto ha hecho inhumana y fuera de la realidad a la enseñanza.

Los cambios en la educación uruguaya nos competen a todos los integrantes de la sociedad porque todos somos educadores en todos los momentos. Si soy familiar de un estudiante, tengo que verlo estudiar, tengo que escuchar y aprender sus conocimientos; si soy docente y estoy dando clase tengo que enseñar, tengo que exigir, tengo que investigar con qué capacidades cuenta cada estudiante para apoyarlo y apoyarme en ellas y proyectar el desarrollo de otras capacidades que resulten imprescindibles para el desarrollo del pensamiento, del lenguaje, del razonamiento, de la comunicación, para la construcción de los conocimientos; si soy estudiante y quiero estudiar, tengo que tener ganas de aprender y tengo que aprender a valorar el desarrollo del pensamiento, del lenguaje, del razonamiento, de la comunicación, del conocimiento.

Los sindicatos y sobre todo los sindicatos de la enseñanza, las organizaciones sociales, barriales, las empresas, las instituciones públicas, las autoridades de la educación somos un rol social. Nos debemos interpelar en el desarrollo de nuestras prácticas con los niños y jóvenes en proceso de formación ciudadana. Necesitamos establecer un referente ético común en algunos aspectos de la dignidad humana, para la construcción social de las nuevas generaciones.

La oportunidad de los docentes de interpelación permanente de la práctica, está en la lectura fina, de lo único e irrepetible de sus estudiantes. Es la oportunidad de seguir buscando opciones que permitan una mejor personalización de sus alumnos. Esta lógica podría ayudarnos a explicar cualitativamente los análisis cuantitativos de los distintos informes que referencian la escolarización uruguaya. ¿Por qué hay abandono en la educación? ¿Por qué hay repeticiones en la educación? ¿Por qué en los primeros años de cada ciclo educativo? ¿Qué significa escolarización en la educación pública? ¿Y en la privada qué?

Aprender implica enseñar. Los niños y jóvenes de esta “era vertiginosa” han logrado ir imponiendo la “cultura del no esfuerzo” que ha ganado adeptos en todas las áreas, y en algunos, casi sin saberlo.

Recordamos a Yolo Mosca y a Perico Pérez Aguirre, cuando en “Derechos Humanos. Pautas para una Educación Liberadora” explican que “La cultura es el conjunto de valores originales que caracteriza a un pueblo y a una persona; el modo como él enfrenta las realidades de la existencia, el tiempo y el espacio, la vida y la muerte, etc. es decir, aquello que constituye su propio ser, su ser nacional, lo que le distingue de los otros. Es lo que podemos llamar la idiosincrasia de un pueblo, su modo de ser y de enfrentar la existencia, y ello depende del tipo de valores que posee y del modo como organiza la conciencia de esos valores. Así tenemos que la dominación en ese plano cultural, consiste en cualquier tentativa por despojar a un pueblo o a una persona de sus propios valores para imponerle otros. La palabra ‘cultura’ tiene su origen en el latín. En su sentido propio significaba ‘cultivo’, es decir el trabajo de la tierra o resultado del mis-

mo. Pero, por extensión, pasó a significar cultivo de la mente y del espíritu; cultivo de las letras; cuidado en el modo de vida, en los hábitos, la vestimenta, etc. También deriva de aquí la acepción de 'culto' como práctica religiosa, es decir veneración por algo o alguien."[5]

La cultura del esfuerzo no se puede imponer, pero se puede enseñar y cuando logramos enseñarla con dedicación, con cariño, con compromiso y con nuestra propia práctica, resulta una satisfacción para los estudiantes y para los educadores.

Cuando hablamos de los Derechos Humanos decimos que son integrales, interdependientes, históricos, jurídicos… y esta afirmación impide jerarquizar un derecho sobre otros. Sin embargo siempre destacamos uno como el principal: el Derecho a la Vida.

Nosotros creemos que hemos dejado de enseñar este derecho y hemos dejado de enseñar el amor a la vida, hemos dejado de enseñar la energía que tenemos que tener como persona para defender la vida y la vida digna.

"La defensa de los Derechos Humanos se hace ante todo por fidelidad a la vida, porque todos los seres humanos están llamados a la vida en plenitud. Es por ello que el militante de los Derechos Humanos luchará sin claudicaciones porque no existan más dos clases de seres humanos, aquellos cuya vida tiene valor y los otros, cuya vida no vale nada… La defensa de la vida humana es la tarea cotidiana y permanente para quien se precie de humano. Quien pretende articular una metodología educativa en los Derechos Humanos y establecer los correspondientes planes de trabajo, inevitablemente cae en una interrogante cuya respuesta orientará sus pasos hacia el éxito o fracaso en su empresa. Esa interrogante se puede formular de varias maneras, pero en síntesis se reduce a saber cuáles son los ejes, las referencias, los indicadores del caminar educativo en los Derechos humanos. ¿Qué principios o convicciones debo tener en cuenta para la tarea educativa en Derechos Humanos? Para responder a esta interrogante, debemos afinar la mira y apuntar a lo más central, lo primario y axial de la experiencia humana: la vida misma. Al revisar la acción de los militantes comprometidos en la defensa de los Derechos Humanos, vemos cómo se va produciendo una experiencia pedagógica al servicio de la vida."[6]

Está en discusión todo el sistema pedagógico; el proyecto en sí mismo. Se escuchan voces que plantean caminos, propuestas, iniciativas. La inclusión educativa se observa desde aristas variadas. La calidad y la evaluación, en permanente revisión. Los tiempos y las exigencias de la enseñanza, en controversia académica. ¿Cuáles son los límites de la educación? ¿Debe incluir la alimentación o no? ¿Cuál es el alcance de las becas, el seguimiento de ellas? La intermitente polémica de la gratuidad de la enseñanza y la

[5] Mosca, Juan José; Pérez Aguirre, Luis Ma. Ed. Mosca Hnos.; julio de 1985; pág 105.
[6] Pérez Aguirre, Luis; *Fidelidad a la vida y educación para los derechos humanos*; Revista Educación y Derechos Humanos. Cuadernos para docentes. Año 2, Nº 4; SERPAJ, 1988.

asignación presupuestal nunca termina. Y en medio de estos debates y de lo expresado en este artículo, se nos cuela el primer bien. Un informe de Unicef rescata palabras de Simón Bolívar que Perico comenta en *Desnudo de Seguridades*: "si la existencia es el primer bien, el segundo es el modo de existir".[7]

El primer bien, la vida, se jaquea todos los días desde las pantallas electrónicas donde niños y adolescentes ven miles de muertes en importante carga horaria. El desprecio por la vida, su no valoración ingresó en las aulas. En algunos barrios más que en otros, la violencia social, la violencia familiar, la violencia entre bandas, la violencia entre distintos, el ingreso de armas defensivas, blancas y de fuego a los hogares y a las instituciones, ha encontrado a los docentes sin respuestas pedagógicas. Aunque parezca elemental el primer derecho no puede conocerse, ni defenderse, ni promoverse sin una planificada educación. Lo que en algunos gurises ya es un elemento cultural incorporado: "salgo a ganar o a perder" -que en buen romance es vivir o morir- no puede seguir existiendo; pero mucho menos, extenderse socialmente como pauta de convivencia porque da jaque mate a todo intento de transformación.

[6] Pérez Aguirre, Luis; *Desnudo de seguridades: reflexiones para una acción transformadora*. Montevideo, Trilce, 2001.

Sobre el debate en la educación

Mientras los estudiantes chilenos enfrentan con la movilización y la huelga el modelo privatizador establecido en los centros de enseñanza de ese país, llama la atención un cierto monto de resignación y de pasividad de los jóvenes uruguayos ante la situación de crisis que vive la educación; crisis que por otra parte, se viene acentuando año a año. Este grado de ajenidad muestra la falta de correspondencia de los contenidos educativos en relación a las expectativas y las búsquedas de los jóvenes para incluirse en un mundo cada vez más incierto y competitivo

Al alto índice de abandono y repetición que se constata en todos los niveles de la enseñanza, se suman las graves carencias que en materia edilicia ofrecen las escuelas y liceos públicos. Desde hace tiempo se estima que haría falta la construcción de decenas de nuevos centros, tanto en Montevideo como en el interior del país, para poder brindar condiciones mínimas que garanticen el normal desarrollo de los cursos. Esto sigue aún estando en el debe de la planificación estatal y la asignación de recursos en materia educativa.

Sin embargo, esto, con ser grave, no es sino una mínima parte del problema.

Desde la malhadada Ley General de Educación implementada por Julio M. Sanguinetti bajo el gobierno de Pacheco Areco –que significó un enorme retroceso de

la educación pública en relación a lo antes conocido- la educación uruguaya comenzó un proceso de deterioro que continúa hasta hoy. La implantación de la dictadura y su modelo represivo tuvo también un fuerte impacto: la intervención de todos los niveles de la enseñanza, la expulsión de docentes y estudiantes por razones políticas o ideológicas, la férrea censura sobre el contenido de los programas y la inoculación de una elevada dosis de autoritarismo, han dejado marcas profundas que se advierten hasta hoy. No debemos olvidar que a partir de entonces comenzó la privatización de la enseñanza, cuyo auge se concretó con el establecimiento del modelo neo-liberal, condenando a la enorme mayoría de los niños y jóvenes de este país a recibir una educación vista como "de segunda mano" por el mundo académico y empresarial.

Las sucesivas reformas de los últimos años muestran los modos de posicionarse frente al problema Sin embargo, no todas advirtieron que entre *educación* y *cultura, (*pomposo nombre que lleva el ministerio que administra estas áreas como áreas separadas unidas apenas por la conjunción *y)* hay un vínculo indivisible de reciprocidad que incide en todas las expresiones de la vida social. Si la cultura sigue privatizada y sus contenidos y su transmisión en manos de los medios de comunicación masiva, no pueden esperarse sino paliativos para la emergencia que acontece en el sistema educativo uruguayo. Otro tanto puede decirse en relación a la brecha cada vez más ancha entre los que más tienen y el resto - la mayoría abrumadora- de la población.

Los ingentes esfuerzos presupuestarios –todavía insuficientes- no lograrán resultados por si solos. El Plan Ceibal, las aulas comunitarias, las escuelas de tiempo completo, el aumento de la asignación familiar como forma de impedir la deserción y otros programas adoptados en los últimos tiempos, son medidas que pueden –con matices el primero de los mencionados- señalarse como de signo positivo, pero que aún insumirán cierto tiempo para evaluar sus efectos prácticos .

En los últimos meses y debido a situaciones de discrepancias internas entre los organismos de la enseñanza pública y en medio de conflictos con los gremios de docentes que critican determinados modelos educativos propuestos como eventuales soluciones, el debate sobre el sistema educativo estatal ha cobrado una importancia relevante entre los temas de la agenda pública. Desde el partido de gobierno hasta la oposición se oyen voces de alarma sobre la situación de la enseñanza, tema que ocupará las próximas reuniones del Consejo de Ministros y las formulas que propondrá el Poder Ejecutivo.

En este aspecto, el debate puede resultar un momento de reflexión no sólo sobre la educación sino del modelo de país que se persigue. Y como este es un tema medular, no puede dejarse solamente en manos de los acuerdos políticos y los expertos de turno. *La sociedad civil por entero deberá incluirse en ese debate en procura de un país mejor.*



© Nairí Aharorian, *Matrimonio igualitario*

Diversidad sexual y derechos humanos
Poca cal, mucha arena

Diego Sempol[1]

Durante este año se produjeron importantes novedades en la situación de los derechos humanos de la Diversidad Sexual en Uruguay. Pero la evaluación general del período permite detectar una situación bastante ambigua: si bien por un lado se concretaron algunos pasos decisivos en la conquista de los derechos de la población Lésbica Gay Trans Bisexual Queer (LGTBQ), por otro también durante el 2011 aparecieron varios emergentes que confirman que la cultura discriminatoria sigue siendo una realidad cotidiana para gran parte de los uruguayos/as.

A nivel legislativo, este año se ingresó a fines de agosto en la Comisión de Constitución y Código de la Cámara de Representantes el proyecto de Matrimonio Igualitario, con la firma de todos los sectores del Frente Amplio. El proyecto de reforma del Código Civil - redactado por el Colectivo Ovejas Negras (en consulta con una gran cantidad de organizaciones)- busca democratizar el matrimonio y garantizar el acceso de toda la ciudadanía a esta institución, resolviendo a su vez varios problemas e inequidades pendientes.

[1] Periodista; integrante del Colectivo Ovejas Negras.

En forma sintética busca introducir los siguientes cambios: 1) sustituye los términos marido y mujer por la palabra cónyuges, permitiendo así que todos los arreglos familiares puedan ser incluidos; 2) en la medida que se busca también democratizar y establecer la igualdad entre la totalidad de los ciudadanos/as se propone como una alternativa optativa que también las parejas heterosexuales puedan decidir el orden de los apellidos de los futuros hijos. Esta posibilidad busca erosionar la forma tradicional (primero el apellido del padre y segundo el de la madre) de apropiación por parte de los hombres del trabajo reproductivo de las mujeres; 3) busca incluir entre las causales de divorcio dos nuevas posibilidades: a) por sola voluntad de cualquiera de los contrayentes (hasta ahora era por sola voluntad de la mujer), evitando de esta forma tener que fabricar situaciones al momento de tramitar el divorcio para cumplir con las tipificaciones jurídicas ("riñas y disputas"); b) en consonancia con la ley de cambio de sexo registral aprobada en el 2009, pasa a ser una posible causal de divorcio que uno de los cónyuges realice un cambio de identidad de género; 4) establece la posibilidad de que ambas integrantes de una pareja de lesbianas puedan inscribir en el Registro Civil al hijo biológico de una de ellas como fruto de la pareja, lo que garantiza los derechos de los/as niños/as y permite que queden con una cobertura legal igual a la del resto de los niños/as uruguayos.

La reforma propuesta no sería más que un nuevo paso hacia la equidad y la democratización dentro de esta institución. Pero al igual que en otras oportunidades, en las que se buscó introducir una reforma en esta institución, los sectores conservadores y religiosos volvieron a pronosticar el fin de los tiempos, del amor filial y de la estabilidad social.[2] Todo parece indicar que el proyecto recién se debatirá el año próximo, y en principio existen altas chances de que se apruebe.

Desde el ámbito judicial, de todas formas, a través de diferentes acciones legales, se está intentado avanzar en el reconocimiento de matrimonios entre parejas del mismo sexo de uruguayos/as celebrados en otros países en los que ya se ha aprobado esta reforma. Por primera vez en la historia de Uruguay, el 17 de agosto una sentencia de un Tribunal de Apelaciones de Familia de 1er. Turno estableció que los matrimonios extranjeros del mismo sexo no necesariamente contravienen el orden público internacional de nuestro país.[3] El caso en cuestión, un matrimonio celebrado en España entre dos hombres, había sido denegado en primera instancia por el juez quien lo consideró "improponible" (inadmisible) ante nuestro derecho. La sentencia fue apelada por el estudio jurídico de la Dra. Michelle Suárez Bertora, y su socia, Dra. María del Rosario

[2] Véanse como ejemplo las declaraciones del diputado de Alianza Nacional Gerardo Amarilla (La diaria 2/11/11) y del Obispo de Minas Jaime Fuentes (El Espectador 20/4/11)

[3] Resolución Nro. 237/2011 Tribunal de Apelaciones de Familia de 1er. Turno. Ministro redactor: Dra. María Lilián Bendahan. Ministros firmantes: Dres. Carlos Baccelli, María del Carmen Díaz y María Lilián Bendahan. Montevideo, 17 de agosto de 2011. "Tamburi Quintero, Elio- Matrimonio celebrado en el extranjero" - Nº de Expediente 2-2098/2011

Sánchez, y el Tribunal de Apelaciones, por unanimidad, dio por errónea esa primera decisión y designa a otro juez para que analice la demanda. Esto no quiere decir que este matrimonio celebrado en España vaya finalmente a ser reconocido en Uruguay, pero sí permite que el caso sea analizado en profundidad y no sea rechazado de plano por "improponible", como pretendía el primer juez.

Asimismo, el 11 de mayo se volvió finalmente operativa la Ley 18.620 de Cambio de Sexo Registral, luego de que el Ministro de Educación y Cultura, Dr. Ricardo Ehrlich, ratificara el convenio marco entre el Ministerio de Educación y Cultura y el Ministerio del Interior a efectos de dar forma legal a la Comisión que asesora los pedidos de cambio de documentos de la población trans. Más de 200 personas trans estaban esperando hace un año la constitución definitiva de este espacio asesor para iniciar sus trámites de cambio de identidad legal. Actualmente la Comisión está funcionando en forma eficiente y ya se expidió a favor en más de 30 casos (uno de los cuales implicaba a una menor de edad), pero el gran problema pendiente es la falta de recursos para que la Comisión se traslade en forma periódica al interior del país para recepcionar solicitudes. Si bien la Comisión se constituyó, hay que subrayar de todas formas que el proceso tomó casi dos años y exigió una presión constante por parte de las organizaciones LGTBQ y denuncias públicas para lograr su concreción. Esta nueva conquista, que empezó con la aprobación de la ley y concluyó con la instrumentación de la Comisión para evitar que fuera letra muerta, constituye un avance importantísimo en los derechos efectivos de la diversidad sexual y, en particular, un paso clave para lograr que la población trans avance en su inclusión social, sanitaria y laboral.

Un retraso similar sufrió la aplicación de la ley que creó la Comisión Honoraria de Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y toda forma de Discriminación. Ante los reclamos públicos de las organizaciones LGTBQ recién en setiembre, y luego de casi un año y medio de inactividad, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura convocó a la sociedad civil para renovar los/las integrantes, y volver esta Comisión operativa nuevamente. Este espacio, pese a su debilidad institucional y presupuestal, constituye por el momento el único ámbito dentro del Estado en donde se pueden presentar denuncias por discriminación. Similares dificultades se detectaron en la instrumentación del Plan Nacional contra el Racismo, y toda forma de Discriminación. La falta de voluntad política de la Dirección de Derechos Humanos restó importancia y peso institucional a esta acción, y los informes diagnósticos elaborados, al momento del cierre de este informe, no habían ni siquiera sido publicados.

En el ámbito de la educación, este año el Programa de Educación Sexual realizó por primera vez un curso de capacitación en Género y Diversidad Sexual para los referentes que trabajan en los centros educativos de todo el país. La iniciativa buscó profundizar la formación de los docentes y mejorar así la calidad de las intervenciones en esta área temática. Pero la realidad de la educación sexual es muy dispar en el sistema educativo:

en Primaria al estar incluida en el curriculum anual, es frecuentemente dejada de lado por los docentes, y en Secundaria los docentes referentes en este área (uno por centro educativo) cuentan solo con 10 horas docentes al mes para abordar este eje temático.

La falta de presencia de un programa efectivo de trabajo y la fuerte desinformación de los docentes quedaron en evidencia luego que la directora de UTU de San Carlos, Olga Rivero, opinara en el marco de una entrevista televisiva[4] «que la homosexualidad es una enfermedad que, en el caso de su hijo, el sistema educativo no pudo evitar". Si bien los integrantes del Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) resolvieron separar a la docente del cargo e iniciar una investigación administrativa[5], así como el colectivo Maldonado Diverso presentó una denuncia penal a la docente, este tipo de declaraciones confirman la existencia de un clima discriminatorio en el sistema educativo y la falta de las garantías más elementales para los alumnos/as LGTBQ en los centros de estudio.

A su vez, las conquistas legales obtenidas en los últimos años y el avance en la legitimidad social han hecho que cada vez más la población LGTBQ se visibilice en los espacios públicos. Las reacciones homofóbicas por este motivo se incrementaron, y el archivo sistemático de las causas judiciales por discriminación ponen sobre el tapete la necesidad de reformar la Ley Antidiscriminatoria aprobada en 2003 y la reforma del Código Penal en sus artículos 149 y 149 Bis, y sacar las acciones legales de la órbita penal para pasarla a la civil.

Un ejemplo que logró gran cobertura mediática fue el caso Viejo Barreiro. En julio pasado dos jóvenes gays se besaron en Viejo Barreiro, un boliche del Cordón ubicado en Rodó y Jackson, y fueron expulsados por un guardia de seguridad. Uno de los afectados y su grupo de amigos resolvieron realizar la denuncia por discriminación en la Seccional 5ª. Las redes sociales convocaron a una manifestación frente al boliche el 16 de julio, llamada "Chuponeada masiva", que reunió a unas 500 personas. Pero la denuncia fue archivada el 19 de julio por la Fiscal Penal Dora Domenech, alegando que no encontró mérito para proseguir con la demanda. La decisión de la fiscal se emitió aunque no pudieron declarar todos los testigos de la parte afectada (varios de los cuales ni siquiera fueron citados judicialmente), frenando de plano una vez más las acciones legales que garantizan los derechos de la comunidad LGTBQ.

Asimismo, con respecto a la población transexual se logró en mayo de este año un importante avance respecto a sus garantías en el acceso a un tratamiento de reasignación de sexo. El Hospital de Clínicas, el único servicio autorizado en nuestro país para realizar operaciones de reasignación de sexo, definió en forma conjunta con el Colectivo Ovejas Negras un nuevo protocolo para los/as pacientes de ese servicio, que sustitu-

[4] Programa Punta Política, conducido por Guillermo Lussich, Canal 11. Punta del Este. 9/9/2011

[5] Es importante aclarar que las autoridades hicieron saber que la funcionaria fue separada del cargo, pero por hechos vinculados a su anterior destino, en la escuela de UTU en Minas y no por estas declaraciones.

ye al que se había aprobado en los años ochenta. A partir de ahora todos los usuarios del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) podrán iniciar su proceso de diagnóstico en el Clínicas, en el que participan psiquiatras, psicólogos, endocrinólogos y urólogos, entre otros especialistas. Pero aquellos que estén asociados a mutualistas (no así los de ASSE, que son la mayoría de la población trans) deberán realizar un trámite en su institución médica para que esta asuma los costos de la intervención. Otro de los logros es la formación de una policlínica multidisciplinaria pero unitaria dentro del Hospital de Clínicas, y la estipulación de plazos mínimos (2 años) y máximos (3 años) para que el equipo de profesionales responda a la persona si su caso amerita una intervención quirúrgica. Este cambio permite garantizar los derechos de los/as usuarios/as que en el sistema previo pasaban a veces hasta 10 años para obtener una devolución institucional sobre su caso. Por último, todos los consultantes, según el nuevo protocolo, y no solo aquellos que finalmente obtengan la autorización para operarse, podrán acceder a los servicios de atención psicológica, implantes mamarios y tratamientos de hormonización.

Pero aún el gran debe para la población trans sigue siendo la generación de fuentes laborales dignas que permitan una alternativa real al comercio sexual. En setiembre el Ministro de Desarrollo Social, Daniel Olesker, prometió que a principios del año próximo su cartera instrumentará una serie de medidas en este sentido: la habilitación de la tarjeta alimentaria para la población trans en situación de indigencia (hasta ahora están excluidas de este derecho), la formación y sensibilización de sus funcionarios/as, la inclusión de la identidad trans en los estudios que realiza sobre pobreza y exclusión social y la transversalización de esta problemática en todas las políticas sociales del ministerio. Cabe destacar la acción del Instituto Nacional de la Juventud, el que resolvió establecer a partir de este año que el 10% de los/as participantes en todos sus programas y planes esté reservado para la población trans, a efectos de facilitar su inclusión social.

Hoy sabemos con claridad - basta experiencia en ese sentido han cosechado entre otros el movimiento feminista y de mujeres-, que el avance legislativo es imprescindible pero no suficiente. La ausencia de políticas públicas específicas dirigidas a la comunidad LGTBQ pone en cuestión el real compromiso del actual gobierno progresista con las transformaciones sociales en estos temas, e incrementan la posibilidad de que las leyes se vuelvan letra muerta.

Informe sobre los derechos humanos de los migrantes en Uruguay

Hendrina Roodenburg y Margarita Navarrete[1]

Consejo Consultivo Asesor de Migración

Desde la perspectiva de las organizaciones sociales que integran la Red de Apoyo al Migrante, el año 2011 se destaca particularmente porque se constituyó el Consejo Consultivo Asesor de Migración (CCAM), previsto por la ley de Migración, ley Nº 18.250, el día 11 de julio 2011. El CCAM está integrado por organizaciones no-gubernamentales vinculadas a temas migratorios, y tiene la función de asesorar a la Junta de Migración sobre los temas de preocupación común. La Asamblea del CCAM es el órgano principal[2] y se está avanzando en la incorporación de organizaciones que designen a sus delegadas/os. A la vez, ya se ha realizado alguna reunión con la Junta de Migraciones (órgano integrado por el Ministerio del Interior, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Relaciones Exteriores) y está prevista una presentación pública conjunta en el Ministerio de Relaciones Exteriores antes de cerrar el año, estando abierta la posibilidad de que se integren las organizaciones sociales que deseen hacerlo y tengan entre sus cometidos la temática migratoria.

A la vez, el CCAM mantiene una estrecha relación con la Red de Apoyo al Migrante, integrada por organizaciones sociales y personas a título individual que se ocupan de la situación de las personas migrantes. La Red de Apoyo al Migrante estuvo particularmente activa durante 2011, realizando talleres con colectividades de residentes, en sus propios lugares de actuación, con el apoyo logístico del Ministerio de Desarrollo Social y la participación de representantes del Banco de Previsión Social en ocasiones en que se detectó esa necesidad de información.

[1] Hendrina Roodenburg es Presidenta de Idas y Vueltas, Asociación de Familiares y Amigos de Migrantes; Margarita Navarrete es la Directora Ejecutiva del Observatorio de Políticas Públicas de derechos humanos en el MERCOSUR. Ambas integran la Red de Apoyo al Migrante.

[2] La representación del CCAM la realiza una Mesa Coordinadora, integrada por tres titulares y suplentes, que fueron electos por la Asamblea. La primera Mesa Coordinadora está integrada por Nora de Sierra (Asociación de Padres con Hijos en el Exterior –APHIE, Hendrina Roodenburg –Idas y Vueltas, Carlos Valderrama –Asociación Cultural César Vallejo -ACCV) como titulares y Andrés Flores Colombino (Asociación de Paraguayos Residentes), Alberto Gianotti (SEDHU) y Alejandra Filis, (PIT-CNT).

Retornados y deportados

Como efecto de la mejora de la situación económica en Uruguay y la crisis en los países de tradicional destino de los migrantes uruguayos, principalmente España y Estados Unidos, de retornados. Por mes pasan 350 personas por la oficina de retorno, muchos afectados por la situación, sin ahorros económicos y varios en torno a los 40 y 50 años, con dificultades para encontrar un empleo nuevamente en esta sociedad.

El problema mayor a que se enfrenta este grupo es la dificultad de acceder a una vivienda dentro de sus posibilidades económicas.

Los deportados, principalmente desde EEUU, son personas que no pudieron, lógicamente, planificar su retorno. Esto conlleva la dificultad de inserción, a menudo con problemas sicológicos aparte de los económicos. Las redes de familiares y amigos ya no existen, se sienten fracasados y no siempre encuentran el camino hacia las organizaciones de la sociedad civil que podrían servir de apoyo.

La Oficina de Retorno y el Mides, se esfuerzan para apoyar a estos uruguayos pero no se ha logrado aún una política de estado.

Hay una gran escasez de datos más afinados, que puedan ayudar a la formulación de políticas específicas, para lo cual se están conformando distintas instancias de estudio, con el apoyo de la oficina de Presidencia. La Dirección Nacional de Migración publica anuarios estadísticos, pero no se distingue en ellos la diferencia entre residentes transitorios y residencias permanentes, por lo cual se espera que el Censo 2011 de Población y Hogares aporte información precisa acerca de las personas migrantes.

En ese sentido, para la realización de tareas de monitoreo social de las políticas públicas para las personas migrantes, el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo) y el Observatorio de Derechos Humanos en el Mercosur (OPPDHM) han realizado un relevamiento de la información existente en distintos ministerios y dependencias públicas, a través de pedidos de información pública en aplicación de la ley 18.381. En general se destaca una falta de articulación y producción de información que permita realizar un monitoreo más adecuado.

A la vez, hay ausencia de campañas de opinión pública, de sensibilización ante la situación de las personas migrantes. La percepción de este grupo es que, en tanto retornados, son discriminados. Algunos han manifestado la necesidad de que se reconozca socialmente su experiencia y capacitación en el exterior, que sienten se les ignora.

Inmigrantes

En general los inmigrantes de los países nórdicos son los que menos problemas tienen en conseguir la documentación y de integración en la sociedad uruguaya.

Es la migración regional y andina la que a menudo no logra conseguir su documentación y la Red de Apoyo al Migrante, considera que en el Ministerio del Interior prima una preocupación de seguridad por encima del derecho a la documentación. Esta afirmación se basa en los casos planteados en que la documentación demora sin explicación aparente ni fundamentada, más que en prerrogativas de la administración.

Como país que ratificó el Convenio Iberoamericano de las jubilaciones y pensiones, que entró en vigor en Uruguay el 1º de octubre de 2011, entendemos que es doblemente grave, ya que se priva de la oportunidad de aportar para una futura jubilación durante meses o a veces casi un año al inmigrante que desde el primer momento se preocupa por su documentación. No mencionemos a otros que no estén muy informados donde el tiempo puede llegar a ser mucho más. Esta situación se presenta, dado que los aportes para la jubilación no se computan retroactivamente, sino que son solamente considerados aquellos que se realicen a partir de la obtención de la categoría de residente que habilite a trabajar.

Hay inmigrantes que tienen dificultad de reunir la documentación exigida. Si lo solicitan por vía diplomática es muy largo el camino, y existe falta de información sobre cómo documentarse, la importancia de ella y la seudo-cobertura si están inscritos en el BPS sin tener la cédula uruguaya, lo que lleva a *no* poder gozar de los derechos de la seguridad social y a la cobertura de salud uruguayas.

El acceso a la Educación Terciaria sigue complicado ya que se exige una residencia de tres años en el país para poder inscribirse en la Universidad Pública. Existe una excepción de un año a la misma, a la que recurren aquellos estudiantes que cuenten con adecuado asesoramiento extra.

Si el inmigrante tiene la residencia en trámite se le exige el pago de una tasa de alrededor de 20 dólares cada vez que sale del país, exigencia a la que no se le encuentra el fundamento jurídico. La justificación de medios es otro tema complejo, no está muy claro cuál es la cantidad mínima de ingresos exigida, y en un país donde todavía hay informalidad laboral es otra complicación para conseguir la documentación.

Se sigue pidiendo un examen de salud, que no se comprende por qué no es coincidente con el carné de salud laboral, lo cual bajaría su costo. Por lo tanto, se considera que no tiene ningún sentido mantenerlo como requisito. No se conoce ningún caso donde se denegó la residencia por razones de salud.

Xenofobia y racismo

Las organizaciones de la sociedad civil que nos dedicamos a temas migratorios consideramos que en Uruguay no está superado el tema de la discriminación racial y la discriminación a inmigrantes y retornados.

Hay una gran tarea tanto a nivel estatal como a nivel de la sociedad civil de trabajar en contra de esta discriminación.

En el mes de junio, se presentó la denuncia de un ciudadano nigeriano[3], que a la salida de su trabajo en la Ciudad Vieja (en Montevideo), fue con otras personas a un bar en el que fue agredido por "patovicas" (guardias de seguridad privados) que le golpearon e insultaron por su color y su condición de extranjero. Este caso no prosperó ante la justicia, porque entendemos que no existe normativa específica que condene la discriminación por patrones culturales.

En un caso relevado por la organización Colectivo Ovejas Negras[4], en el mes de agosto de 2011, el Tribunal de Apelaciones se expidió que en caso de reconocimiento de matrimonios extranjeros del mismo sexo, no necesariamente contravienen el orden público internacional de nuestro país. El caso en cuestión, un matrimonio celebrado en España entre dos hombres, había sido denegado en primera instancia por un juez uruguayo quien lo consideró "improponible" (inadmisible) ante nuestro derecho. El caso fue patrocinado por la Dra. Michelle Suárez Bértora, y su socia, Dra. María del Rosario Sánchez. El Tribunal de Apelaciones, por unanimidad, dio por errónea esa primera decisión y designó a otro juez para que analice la demanda.

Estos casos, más otros relatos que se han recibido, hacen pensar en la necesidad de campañas de opinión pública y actividades de formación, principalmente de niñas, niños y adolescentes, que ayuden a revisar las conductas discriminatorias, que generalmente se presentan de manera agravada porque incluyen distintos tipos de discriminaciones (xenofobia, racismo y otras condiciones).

[3] http://www.elpais.com.uy/110628/pciuda-576094/ciudades/Marcharon-contra-el-racismo-y-en-especial-por-el-nigeriano-golpeado/

[4] http://www.ovejasnegras.org

La CIDH admitió la solicitud de Opinión Consultiva presentada por los países del MERCOSUR sobre los derechos de los niños migrantes

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) declaró admisible la solicitud de Opinión Consultiva sobre la protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes[1] presentada por los Estados de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, junto con el apoyo técnico del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH).

Conforme al artículo 73.1 del Reglamento de la Corte IDH el Secretario transmitió copia de la solicitud de opinión consultiva a todos los Estados miembros, a la Comisión, al Consejo Permanente a través de su Presidencia, al Secretario General y a los órganos de la OEA a cuya esfera de competencia se refiera el tema de la consulta.

Asimismo, el Presidente del Tribunal, en consulta con el pleno, ha fijado el 15 de diciembre de 2011 como plazo límite para la presentación de observaciones escritas respecto de la solicitud mencionada.

La solicitud presentada el 06/4/2011, es un valioso documento de 44 páginas, en el que solicita a la "Corte defina con mayor precisión cuáles son los estándares, principios y obligaciones concretas que los Estados deben cumplimentar en materia de Derechos Humanos de las personas migrantes; en particular en lo que respecta a los niños y niñas migrantes e hijos /as de migrantes" (pág. 12). Fundamenta las nueve preguntas presentadas, las que constituyen un importante análisis sobre la situación de los derechos de los migrantes, especialmente de los niños, visibilizando la vulnerabilidad en que se encuentran[2].

[1] El texto de la solicitud de la opinión consultiva se encuentra disponible en la página de la Corte IDH en sus versiones en español, inglés, francés y portugués (http://www.corteidh.or.cr/soloc.cfm).

[2] www.corteidh.or.cr/soloc.cfm

Anexo legislativo

Legislación sobre derechos humanos

octubre de 2010 – octubre de 2011

Ley Nº 18708 del 15 de diciembre de 2010
Se aprueba el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Se encomienda al Poder Ejecutivo impulse la firma de protocolos adicionales de Cláusula Democrática y protección de los Derechos Humanos, en términos similares a los aprobados en el ámbito del Mercosur.
Publicada D.O. 4 ene/011

Ley Nº 18711 del 22 de diciembre de 2010
Se declara en emergencia sanitaria los servicios de salud del sector público en todo el territorio nacional. El Ministerio de Salud Pública queda facultado para convocar al personal integrante del cuerpo médico y auxiliares de la medicina que considerare necesario. El estado de emergencia sanitaria regirá desde su promulgación y por el término de 120 días.
Publicada D.O. 30 dic/010

Ley Nº 18717 del 24 de diciembre de 2010
Se faculta al Poder Ejecutivo a encomendar al personal militar, el cumplimiento de funciones transitorias de guardia perimetral y control de acceso a cárceles, penitenciarías y centros de recuperación. En los casos en que el personal militar asignado a las tareas referidas se viera obligado a utilizar medios materiales de coacción, deberá hacerlo en forma racional, progresiva y proporcional, agotando previamente los mecanismos de disuasión adecuados que estén a su alcance, según cada caso.
Publicada D.O. 3 ene/011

Decreto Nº 417 del 30 de diciembre de 2010
Servicio de Radiodifusión Comunitaria. Reglamentación de la ley 18232.
Publicado D.O. 14 ene/011

Decreto Nº 419 del 30 de diciembre de 2010
Se crea una Comisión Interministerial con el fin de diseñar un proyecto que facilite el acceso de las familias uruguayas en situación de mayor vulnerabilidad socio-económica, a una canasta de servicios básicos.
Publicado D.O. 14 ene/011

Ley Nº 18723 del 31 de diciembre de 2010
Se aprueba el estatuto de las Cooperativas del Mercosur.
Publicada D.O. 12 ene/011

Decreto Nº 3 del 5 de enero de 2011
Servicio Nacional de Salud. Se determina que durante el período comprendido entre el 1° y el 28 de febrero de cada año, los usuarios amparados, que al 31 de enero tengan tres o más años de afiliación a un mismo prestador, podrán trasladar su registro a otro prestador.
Publicado D.O. 18 ene/011

Ley Nº 18731 del 7 de enero de 2011
Seguro Nacional de Salud. Se establece el cronograma de incorporación de nuevos beneficiarios jubilados y pensionistas.
Publicada D.O. 25 ene/011

Decreto Nº 8 del 14 de enero de 2011
Servicios de Emergencia Médica con unidades móviles terrestres. Excepción. Se modifica el Decreto 330/010, en lo referente al alcance de las prestaciones a brindar.
Publicado D.O. 1 feb/011

Decreto Nº 9 del 14 de enero de 2011
Sistema Nacional Integrado de Salud. Se determinan los métodos anticonceptivos que deben brindar los prestadores integrales públicos o privados.
Publicado D.O. 1 feb/011

Decreto Nº 54 del 7 de febrero de 2011
Reglamentación del régimen de becas y pasantías.
Publicado D.O. 16 feb/011

Decreto Nº 68 del 15 de febrero de 2011
Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes. Plan Nacional de Implementación del Convenio de Estocolmo. Se prohíbe la introducción, la producción y la utilización, en cualquier forma o bajo cualquier régimen, en las zonas sometidas a la jurisdicción nacional, determinadas sustancias químicas.
Publicado D.O. 23 feb/011

Decreto Nº 69 del 15 de febrero de 2011
Pinturas y barnices. Limitaciones al contenido de plomo. Nivel máximo.
Publicado D.O. 23 feb/011

Decreto Nº 81 del 23 de febrero de 2011
Protección de los salarios, jubilaciones y pensiones que se pagan a través de instituciones de intermediación financiera con actividad suspendida o en liquidación.
Publicado D.O. 4 mar/011

Decreto Nº 98 del 2 de marzo de 2011
Se prohíbe la importación, fabricación, comercialización y uso de alimentos para animales de las especies bovina y ovina, que contengan antibióticos con la finalidad de promover el crecimiento.
Publicado D.O. 16 mar/011

Ley Nº 18741 del 15 de abril de 2011
Se aprueba la adhesión al Convenio Internacional de Torremolinos del año 1977 y su Protocolo del año 1993 para la seguridad de los buques pesqueros.
Publicada D.O. 6 may/011

Decreto Nº 165 del 11 de mayo de 2011
Fijación del periodo de relevamiento de los Censos de Domicilios, de Población, de Hogares, de Viviendas, de Locales con actividad económica y de Urbanismo en los meses de setiembre, octubre y noviembre de 2011.
Publicado D.O. 20 may/011

Decreto Nº 193 del 31 de mayo de 2011
Ministerio de Salud Pública. Reglamento Bromatológico Nacional. Modificación del Capítulo 17 sobre alimentos grasos.
Publicado D.O. 14 jun/011

Ley Nº 18758 del 7 de junio de 2011
Se prorroga por el término de 120 el plazo dispuesto por el artículo 4º de la ley Nº 18.711 sobre *estado de emergencia sanitaria de asistencia anestésico quirúrgica.*
Publicada D.O. 14 jun/011

Decreto Nº 210 del 13 de junio de 2011
Se declara obligatoria la Lista de Enfermedades Profesionales de la Organización Internacional del Trabajo revisada en el año 2010 y aprobada el 25 de marzo de 2010, por el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo.
Publicado D.O. 23 jun/011

Ley 18758 del 24 de junio de 2011
Se declara el 27 de enero de cada año, Día de Recordación de las Víctimas del Holocausto. Se considera de interés general que el sistema educativo, en homenaje a las víctimas del Holocausto, proceda a divulgar el Programa Nº 60/7 de Naciones Unidas.
Publicada D.O. 11 jul/011

Decreto Nº 221 del 27 de junio de 2011
Seguro Nacional de Salud. Fondo Nacional de Salud. Ingreso de nuevos colectivos. Reglamentación de las leyes 18731 y 18732.
Publicado D.O. 6 jul/011

Ley Nº 18771 del 1 de julio de 2011
Creación de un órgano desconcentrado que se denominará Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA) en el ámbito del INAU, que sucederá al Sistema de Ejecución de Medidas para Jóvenes en Infracción (SEMEJI), en todo lo relativo a la ejecución de las medidas socioeducativas para menores en conflicto con la ley.
Publicada D.O. 25 jul/011

Ley 18776 del 15 de julio de 2011
Se aprueba la adhesión al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptado en Nueva York en 13 de diciembre de 2006.
Publicada D.O. 12 ago/011

Decreto Nº 272 del 1 de agosto de 2011
Se dispone el alcance de la publicidad de profesionales y entidades de los servicios de salud.
Publicado D.O. 11 ago/011

Decreto Nº 277 del 1 de agosto de 2011
Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales. Creación. Cometidos. Integración.
Publicado D.O. 15 ago/011

Ley Nº 18795 del 17 de agosto de 2011
Vivienda de interés social. Se declara de interés nacional la mejora de las condiciones de acceso a la misma. Se dispone de un régimen de beneficios a proyectos de inversión vinculados a su construcción, refacción, ampliación o reciclaje. Creación en la Agencia Nacional de Vivienda de un Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios, que otorgará garantías parciales para la concesión de créditos hipotecarios destinados a personas físicas, para la adquisición de una vivienda de interés social
Publicada D.O. 12 set/011

Ley Nº 18798 del 19 de agosto de 2011
Se aprueba el Convenio de Seguridad Social entre la República Oriental del Uruguay y la República de Austria.
Publicada D.O. 13 set/011

Decreto Nº 305 del 23 de agosto de 2011
Ministerio de Salud Pública. Sistema Nacional Integrado de Salud. Catálogo de Prestaciones. Se incluyen las correspondientes a Salud Mental.
Publicado D.O. 9 set/011

Ley Nº 18801 del 26 de agosto de 2011
Se aprueba la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 30 de noviembre de 1973, y entrada en vigor en 1976.
Publicada D.O. 19 set/011

Ley Nº 18806 del 14 de setiembre de 2011
Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. Modificaciones de nombre y de procedimiento del trámite de presupuesto, entre otras.
Publicada D.O. 7 oct/011

Ley Nº 18812 del 23 de setiembre de 2011
Se establece el marco jurídico para garantizar el derecho a la protección de los datos personales inscriptos en la Central de Riesgos Crediticios del Banco Central del Uruguay.
Publicada D.O. 12 oct/011

Decreto Nº 341 del 27 de setiembre de 2011
Fondo para el Desarrollo (FONDES). Se crea con el fin de apoyar el financiamiento de proyectos productivos viables y sustentables que resulten de interés a criterio del Poder Ejecutivo.
Publicado D.O. 12 oct/011

Decreto Nº 346 del 28 de setiembre de 2011
Protección a la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con Agentes Químicos en el trabajo. Modificación del Decreto 307/2009.
Publicado D.O. 13 oct/011

Ley Nº 18815 del 30 de setiembre de 2011
Se reglamenta el ejercicio de la profesión universitaria de enfermería y la actividad del personal que se desempeña como auxiliar de enfermería. Requisitos. Funciones. Acreditación.
Publicada D.O. 14 oct/011

Ley Nº 18816 del 30 de setiembre de 2011
Se aprueba el Acuerdo sobre Traslado de Personas Condenadas entre los Estados Partes del Mercosur, suscrito en la ciudad de Belo Horizonte, el 16 de diciembre de 2004, y la Enmienda al Acuerdo sobre Traslado de Personas Condenadas entre los Estados Partes del Mercosur, suscrita en la ciudad de Asunción, el 20 de junio de 2005. Procedimiento. Derechos de la persona trasladada.
Publicada D.O. 13 oct/011

Ley Nº 18829 del 24 de octubre de 2011
Se declara de interés nacional la ejecución del Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos. Declaración de emergencia socio-habitacional para población de extrema pobreza. Creación de órgano desconcentrado de Presidencia. Modalidades de construcción. Adjudicación de viviendas.
Publicada D.O. 4 nov/011

Decreto Nº 366 del 18 de octubre de 2011
Ajuste de cuota mutual para financiar el Plan de Implementación de Prestaciones en Salud Mental del Sistema Nacional Integrado de Salud.
Publicado D.O. 26 oct/011

Ley Nº 18831 del 27 de octubre de 2011
Se restablece el pleno ejercicio de la pretensión punitiva del Estado para los delitos cometidos en aplicación del terrorismo de Estado hasta el 12 de marzo de 1985, comprendidos en el artículo 12 de la Ley Nº 15.848, del 22 de diciembre de 1986. No computación de plazos procesales de prescripción o caducidad entre el 22 de diciembre de 1986 y la vigencia de esta ley para los delitos aquí referidos. Declárase dichos delitos como crímenes de lesa humanidad.
Publicada D.O. 1 nov/011

Índice

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

El 10 de diciembre, *Día Internacional de los Derechos Humanos*, marca desde la mitad del siglo pasado hasta el presente, la tensión y la lucha por su cumplimiento integral en las sociedades contemporáneas.

En esta tarea el rol de la sociedad civil resulta fundamental. Los distintos movimientos, colectivos y organizaciones que la integran, se implican en ese trabajo, buscando el logro de una sociedad más comprometida y solidaria.

El horizonte actual de los Derechos Humanos está ensombrecido como consecuencia de las grandes desigualdades económicas, el descaecimiento del Derecho Internacional y las terribles situaciones de violencia que se viven en diferentes partes del mundo. Uruguay, en tanto país latinoamericano, se encuentra en una región en la que en las últimas décadas se registran procesos que afectan de diversas maneras a su población y marcan avances y retrocesos en el campo de los Derechos Humanos.

En este informe pasamos revista a diversas áreas en las que se constatan las marchas y contramarchas que durante 2011 acontecieron en nuestro país.

Junto a eso, en su 30 Aniversario, el Servicio Paz y Justicia quiere reafirmar su compromiso por la construcción de una sociedad más justa y abierta a la participación de la sociedad civil


ISBN: 978-9974-564-36-7
9789974564367